



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SALA 18 ESPECIAL DE DECISIÓN**

Bogotá D.C., siete (7) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

**Radicación:** 11001 03 15 000 **2025 01249 00**

**Asunto:** Control inmediato de legalidad de la Resolución nro. 000196 del 28 de febrero de 2025, *“Por la cual se modifica el instructivo del formulario No. 490 “Recibo Oficial de Pago Impuestos Nacionales” prescrito mediante Resolución 000051 de 2020, para recaudar el impuesto Especial para el Catatumbo establecido en el Decreto Ley 0175 de 14 de febrero de 2025”*, proferida por la Dirección de Impuestos y Aduanas - DIAN

**AUTO INTERLOCUTORIO**

---

El Despacho procede a decidir si avoca el conocimiento de la Resolución número 000196 del 28 de febrero de 2025, *“Por la cual se modifica el instructivo del formulario No. 490 “Recibo Oficial de Pago Impuestos Nacionales” prescrito mediante Resolución 000051 de 2020, para recaudar el impuesto Especial para el Catatumbo establecido en el Decreto Ley 0175 de 14 de febrero de 2025”*, proferida por la Dirección de Impuestos y Aduanas (en adelante DIAN), para efectos de su control inmediato de legalidad<sup>1</sup>.

**I. CONSIDERACIONES:**

**I.1. Generalidades**

En armonía con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>2</sup>, *“Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia”*, el artículo 136 de la Ley

---

<sup>1</sup> Asunto repartido a este Despacho por la Secretaría General de la Corporación el 5 de marzo de 2025.

<sup>2</sup> *“Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. || Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.*



1437 de 2011 establece que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado<sup>3</sup> si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código<sup>4</sup>.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

En el artículo 185 *ibídem* se establece el trámite procesal que debe seguir el referido medio de control.

## I.2. Caso concreto

2.2.1. La DIAN remitió, para los fines antes señalados, la Resolución número 000196 del 28 de febrero de 2025, *“Por la cual se modifica el instructivo del formulario No. 490 “Recibo Oficial de Pago Impuestos Nacionales” prescrito mediante Resolución 000051 de 2020, para recaudar el impuesto Especial para el Catatumbo establecido en el Decreto Ley 0175 de 14 de febrero de 2025”*, que es del siguiente tenor:

*“En uso de sus facultades legales, en especial de las que confiere el numeral 2 del artículo 8 del Decreto 1742 de 2020 y el artículo 7 del Decreto 0175 de 2025,  
y*

### **CONSIDERANDO**

<sup>3</sup> A través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011, artículo 111 numeral 8).

<sup>4</sup> La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de marzo de 2012, destacó que *“El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción”*. [Expediente núm. 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA)].



*Que en virtud del artículo 213 de la Constitución Política, mediante el Decreto 62 del 24 de enero de 2025 se declaró el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, así como en el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, por el término de noventa (90) días, contados a partir de la entrada en vigencia del mencionado decreto, con el fin de conjurar la grave perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos.*

*Que el artículo 2 del Decreto 62 del 24 de enero de 2025 entró a regir a partir de la fecha de su publicación, esto es. 24 de enero de 2025 en el Diario Oficial No. 53.009.*

*Que en uso de las facultades legales conferidas por el artículo 213 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 0175 del 14 de febrero de 2025, "Por el cual se adoptan medidas tributarias destinadas a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para hacer frente al estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar".*

*Que el artículo 2 del Decreto 0175 del 14 de febrero de 2025 creó el impuesto temporal que grava la extracción en el territorio nacional de hidrocarburos y carbón de las partidas arancelarias 27.01 (Hullas, briquetas, ovoides y combustibles sólidos similares, obtenidos de la hulla) y 27.09 (Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso), al momento de la primer venta o la exportación.*

*Que el artículo 3 del Decreto Ley 0175 del 14 de febrero de 2025 estableció que uno de los hechos generadores es la primera venta de hidrocarburos y carbón de las partidas arancelarias 27.01 (Hullas, briquetas, ovoides y combustibles sólidos similares, obtenidos de la hulla) y 27.09 (Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso), dentro o desde el territorio nacional.*

*Que el numeral (i) del artículo 4 del Decreto Ley 0175 del 14 de febrero de 2025 estableció que la base gravable en la venta dentro o desde el territorio nacional, será el valor de la venta.*

*Que el artículo 5 del Decreto Ley 0175 del 14 de febrero de 2025 estableció que la tarifa del Impuesto Especial para el Catatumbo es el 1% del valor de la venta en pesos de los hidrocarburos y/o carbón vendido.*

*Que el numeral 2 del artículo 7 del Decreto Ley 0175 del 14 de febrero de 2025 estableció que el recaudo del Impuesto Especial para el Catatumbo se realizará por la persona natural o jurídica que realice la venta en o desde el territorio nacional, a través del Recibo Oficial de Pago o del medio que determine la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, dentro de los cinco (5) primeros días hábiles de cada mes, consolidando las operaciones de venta del mes anterior.*

*Que el párrafo 3 del artículo 7 del Decreto Ley 0175 del 14 de febrero de 2025 destinó exclusivamente los recursos obtenidos en virtud del impuesto para atender los gastos del presupuesto general de la nación necesarios para conjurar las causas de la perturbación que dieron lugar a la declaración del estado de conmoción interior.*



Que el parágrafo 5 del artículo 7 del Decreto Ley 0175 del 14 de febrero de 2025, prevé sanciones e intereses en los eventos en que no se presente el documento soporte de pago del impuesto o en el que se presente pago extemporáneo o incompleto del impuesto.

Que el artículo 10 del Decreto Ley 0175 del 14 de febrero de 2025 establece que las disposiciones previstas en el decreto son aplicables desde la culminación del quinto día hábil siguiente a su publicación; es decir, desde el 22 de febrero de 2025, hasta el 31 de diciembre de 2025.

Que, en consecuencia, se requiere modificar el instructivo del formulario Recibo Oficial de Pago Impuestos Nacionales (Formulario 490) para que la persona natural o jurídica pueda cumplir con la liquidación y pago del Impuesto Especial para el Catatumbo dentro de los términos legales, así como para la identificación de los recursos, adicionando el concepto 53 "Impuesto Especial para el Catatumbo generado en la venta en o desde del territorio nacional de hidrocarburos y carbón".

Que en atención a la urgencia con la que se requiere la expedición de la presente resolución, pues el impuesto causado desde el 22 de febrero de 2025 hasta el 28 de febrero de 2025 debe ser pagado en los primeros cinco (5) días del mes de marzo de 2025, y con el ánimo de garantizar la participación pública frente a los aspectos abordados en la normativa, fue necesario aplicar la excepción contemplada en el numeral 2 del artículo 32 de la Resolución 0091 de 2021 y publicar para comentarios del público en general este proyecto por el término de 7 días calendario, del 18 al 24 de febrero de 2025. Lo anterior, también en cumplimiento del numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto,

### RESUELVE

**Artículo 1. Modificar el instructivo del Formulario No. 490 "Recibo Oficial de Pago de Impuestos Nacionales" prescrito mediante Resolución 000051 del 21 de mayo de 2020. Modifíquese el instructivo del formulario 490 "Recibo Oficial de Pago de Impuestos Nacional", prescrito mediante Resolución 000051 del 21 de mayo de 2020, adicionando el siguiente concepto de pago.**

Concepto de pago (Casilla 2)	Nombre	Periodo
53	Impuesto Especial para el Catatumbo generado en la venta en o desde del territorio nacional de hidrocarburos y carbón	Mensual 01 Ene - 05 May - 09 Sep 02 Feb - 06 Jun - 10 Oct 03 Mar - 07 Jul - 11 Nov 04 Abr - 08 Ago - 12 Dic

**Parágrafo 1.** El Recibo de Pago 490 "Recibo Oficial de Pago Impuesto Nacional" también se utilizará para liquidar y pagar las sanciones e intereses a que haya lugar, de conformidad con lo previsto en el parágrafo 5 del artículo 7 del Decreto 0175 de 2025.

**Parágrafo 2.** El Formulario No. 490 "Recibo Oficial de Pago Impuestos Nacionales" hace parte integral de esta resolución.



**Artículo 2. Publicación.** *Publicar la presente resolución en el Diario Oficial de conformidad con el artículo 65 del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

**Artículo 3. Vigencia.** *La presente resolución rige a partir de su publicación en el Diario Oficial.*

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE”**

2.2.2. A la luz de lo anterior, se tiene que la Resolución nro. 000196 del 28 de febrero de 2025 es un acto de carácter general dictado por una autoridad nacional en ejercicio de la función administrativa, en la que se adopta una medida como consecuencia de la declaratoria de conmoción interior en la región del Catatumbo, que se ubica 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 fue ordenada mediante el Decreto Legislativo 062 del 24 de enero de 2025.

En efecto, se evidencia que la mencionada resolución fue expedida con fundamento en el Decreto nro. 0175 del 14 de febrero de 2025, “*Por el cual se adoptan medidas tributarias destinadas a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para hacer frente al estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del Departamento del Cesar*”, particularmente en el artículo 2 *ibidem*, el cual habilitó la creación del impuesto especial y temporal para el Catatumbo, que grava la extracción en el territorio nacional de hidrocarburos y carbón de las partidas arancelarias, en el momento de la primera venta o exportación<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> “*Artículo 2. Impuesto Especial para el Catatumbo. Crease el Impuesto temporal que grava la extracción en el territorio nacional de hidrocarburos y carbón de las partidas arancelarias que se definen en el artículo 3 del presente Decreto, al momento de la primera venta o de la exportación*”.



De lo anterior da cuenta la parte motiva de la Resolución nro. 000196 del 28 de febrero de 2025, cuyos apartes más relevante vale la pena traer nuevamente a colación; veamos:

*“Que el artículo 2 del Decreto 0175 del 14 de febrero de 2025 creó el impuesto temporal que grava la extracción en el territorio nacional de hidrocarburos y carbón de las partidas arancelarias 27.01 (Hullas, briquetas, ovoides y combustibles sólidos similares, obtenidos de la hulla) y 27.09 (Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso), al momento de la primer venta o la exportación.*

*Que el artículo 3 del Decreto Ley 0175 del 14 de febrero de 2025 estableció que uno de los hechos generadores es la primera venta de hidrocarburos y carbón de las partidas arancelarias 27.01 (Hullas, briquetas, ovoides y combustibles sólidos similares, obtenidos de la hulla) y 27.09 (Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso), dentro o desde el territorio nacional.*

*Que el numeral (i) del artículo 4 del Decreto Ley 0175 del 14 de febrero de 2025 estableció que la base gravable en la venta dentro o desde el territorio nacional, será el valor de la venta.*

*Que el artículo 5 del Decreto Ley 0175 del 14 de febrero de 2025 estableció que la tarifa del Impuesto Especial para el Catatumbo es el 1% del valor de la venta en pesos de los hidrocarburos y/o carbón vendido.”*

En consecuencia, como en la Resolución número 000196 del 28 de febrero de 2025, fue modificado el instructivo del Formulario nro. 490 “*Recibo Oficial de Pago de Impuestos Nacionales*” con la finalidad de adicionar el concepto de pago relacionado con el impuesto especial para el Catatumbo, es claro que lo expuesto allí desarrolla los postulados señalados en el aludido Decreto Legislativo nro. 0175 del 14 de febrero de 2025.

Ahora, en este punto es pertinente señalar que, para la fecha en la que fue expedido el acto administrativo objeto de estudio (28 de febrero de 2024), estaba vigente el Decreto Legislativo 0175 de 2025, ello en razón a que el artículo 10 de esta última norma<sup>6</sup>, previó expresamente que ese acto continuaría en vigor hasta el 31 de diciembre de esta anualidad.

---

<sup>6</sup> “**Artículo 10. Vigencia.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación. Las disposiciones contenidas en el presente Decreto serán aplicables una vez culmine el quinto día hábil siguiente a su publicación y hasta el 31 de diciembre de 2025.” (Subrayas del Despacho).



En ese orden, esta Corporación a efectos de llevar a cabo el respectivo control de legalidad, avocará el conocimiento del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

2.2.3. Se pone de relieve que, en sesión virtual número 10 llevada a cabo el 1° de abril del 2020, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado aprobó *“asignar los controles inmediatos de legalidad a las salas especiales de decisión, de conformidad, entre otros, con los artículos 107-4, 185-1 y 111-8 del CPACA y 23, 29-3 y 42 del Acuerdo 080 de 2019”*. Por ende, el conocimiento del control de legalidad que nos ocupa corresponde a la Sala 18 Especial de Decisión, en la cual el consejero ponente que suscribe esta decisión actúa como presidente.

2.2.4. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, se ordenará informar a la comunidad en general sobre la existencia de este proceso, por medio de aviso fijado en la Secretaría General del Consejo de Estado por el término de diez (10) días, y a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría, a efectos de que cualquier ciudadano intervenga por escrito para defender o impugnar la legalidad de la Resolución 000196 del 28 de febrero de 2025, expedida por la DIAN. Se dispondrá, así mismo, que el citado aviso se publique, por ese mismo término, en el sitio web de esta Corporación y de la Rama Judicial.

2.2.5. Igualmente, se oficiará a la DIAN, con el fin de que remita los antecedentes administrativos que sirvieron de fundamento a la Resolución 000196 del 28 de febrero de 2025, o de cualquier otro documento que hubiere sido relevante para expedir dicho acto administrativo.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: AVOCAR CONOCIMIENTO** en única instancia, del control inmediato de legalidad, previsto en el artículo 136 del CPACA, de la Resolución 000196 del 28 de febrero de 2025, *“Por la cual se modifica el instructivo del formulario No. 490 “Recibo Oficial de Pago Impuestos Nacionales” prescrito mediante Resolución*



000051 de 2020, para recaudar el impuesto Especial para el Catatumbo establecido en el Decreto Ley 0175 de 14 de febrero de 2025”, expedida por la Dirección de Impuestos y Aduanas.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** la presente decisión al Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas - DIAN o a quien estos hayan delegado la facultad de notificarse de las decisiones judiciales, bien sea de manera personal o a través de los diferentes medios virtuales que estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 185 del CPACA y el 186 del mismo código el cual fue modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.

**TERCERO: NOTIFICAR** la presente decisión al Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o a quien este haya delegado la facultad de notificarse de las decisiones judiciales, bien sea de manera personal o a través de los diferentes medios virtuales que estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

**CUARTO: NOTIFICAR** la presente decisión al Ministerio Público, bien sea de manera personal o a través de los diferentes medios virtuales que estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 171 y 185 del CPACA.

**QUINTO: INFORMAR** a la comunidad en general sobre la existencia de este proceso, por medio de aviso fijado en la Secretaría General del Consejo de Estado por el término de diez (10) días, y a través de los diferentes medios virtuales que estén a disposición de la Secretaría, de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 185 y en el artículo 186 del CPACA, el cual fue modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021; lapso durante el cual cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad de la Resolución número 000196 del 28 de febrero de 2025, expedida por la DIAN. El citado aviso se deberá publicar, por ese mismo término, en el sitio *web* de esta Corporación y de la Rama Judicial.



**SEXTO: INVITAR**, a través de los diferentes medios virtuales que estén a disposición de la Secretaría General, a las entidades públicas, organizaciones privadas y expertos en materia de contratación pública, para que, si desean intervenir, presenten su concepto sobre este asunto dentro de los diez (10) días siguientes a la publicación de esta providencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 185 del CPACA.

**SÉPTIMO: OFICIAR** a la DIAN, con el fin de que remita, en medio magnético, copia de los antecedentes administrativos que sirvieron de fundamento a la Resolución número 000196 del 28 de febrero de 2025, o de cualquier otro documento que hubiere sido relevante para expedir dicho acto administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 185 del CPACA. Para el efecto, se le concede un término de diez (10) días, contados desde la fecha en que reciba el correspondiente oficio.

**OCTAVO: ORDENAR** a la Secretaría General de esta Corporación que, vencido el término de que trata el numeral 4 del artículo 185 del CPACA, remita el asunto al Ministerio Público para que, dentro de los diez (10) días siguientes, rinda su concepto, de conformidad con lo previsto en el numeral 5 de esta misma norma.

**NOVENO: DISPONER** la siguiente cuenta de correo electrónico del Consejo de Estado para el recibo de oficios, memoriales, escritos, pruebas documentales y demás, relacionados con el presente trámite judicial:  
[secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co](mailto:secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co)

Notifíquese y cúmplase.

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
**Presidente Sala 18 Especial de Decisión**

La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Consejero en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.