



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

MAGISTRADA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá, D.C., siete (7) de mayo de dos mil veintiséis (2026)

Referencia	Nulidad	
Radicación	11001-03-27-000-2025-00055-00 (30229)	
Acumulados	11001-03-27-000-2025-00082-00 (30408)	11001-03-27-000-2025-00101-00 (30652)
	11001-03-27-000-2025-00071-00 (30315)	11001-03-27-000-2025-00086-00 (30480)
	11001-03-27-000-2025-00038-00 (30202)	11001-03-27-000-2025-00077-00 (30359)
	11001-03-27-000-2025-00056-00 (30228)	11001-03-27-000-2025-00073-00 (30324)
	11001-03-27-000-2025-00061-00 (30240)	11001-03-27-000-2025-00058-00 (30231)
	11001-03-27-000-2025-00040-00 (30204)	11001-03-27-000-2025-00046-00 (30210)
	11001-03-27-000-2025-00067-00 (30267)	11001-03-27-000-2025-00043-00 (30207)
	11001-03-27-000-2025-00053-00 (30226)	11001-03-27-000-2025-00049-00 (30215)
	11001-03-27-000-2025-00044-00 (30208)	11001-03-27-000-2025-00052-00 (30224)
	11001-03-27-000-2025-00039-00 (30203)	11001-03-27-000-2025-00066-00 (30249)
	11001-03-27-000-2025-00057-00 (30230)	11001-03-27-000-2025-00045-00 (30209)
	11001-03-27-000-2025-00063-00 (30243)	11001-03-27-000-2025-00042-00 (30206)
	11001-03-27-000-2025-00074-00 (30328)	11001-03-27-000-2025-00108-00 (30728)
Demandantes	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO Y OTROS	
Demandados	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	
Temas	Medidas cautelares. Suspensión provisional. Requisitos específicos y generales de procedibilidad.	

AUTO INTERLOCUTORIO

El despacho decide sobre la suspensión provisional de los efectos del Decreto 572 de 2025, expedido por el Gobierno Nacional, que reguló las bases de retención y las tarifas de retención en la fuente y de autorretención, según las peticiones de medidas cautelares presentadas en las demandas acumuladas y los escritos separados presentados a ellas.

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

El Gobierno Nacional expidió el Decreto 572 de 2025. Contra dicho acto, las personas identificadas en los antecedentes presentaron las demandas acumuladas de la referencia en ejercicio del medio de control de simple nulidad, regulado por el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el que pretenden la nulidad total o parcial del reglamento.

ANTECEDENTES DEL PROCESO

Solicitudes de suspensión provisional

Expediente 30315

Los demandantes Andrés Alberto González Becerra y Juan Pablo Fernández López sustentaron la solicitud de medida cautelar alegando que existe una contradicción entre el artículo 8 del Decreto 572 de 2025 y el parágrafo 1 del artículo 365 del Estatuto Tributario, norma que fija una tarifa máxima de retención del 4,5% por



concepto de «otros ingresos tributarios». Al aplicar de manera conjunta las tarifas del decreto acusado (4,5%) con la retención prevista para «otros ingresos tributarios» del artículo 1.2.4.9.1. del Decreto 1625 de 2016 (2,5%), se excede el límite establecido en el Estatuto Tributario, lo que conduce, según lo planteado, a una tarifa total del 7%.

Señalaron que el artículo 401 del Estatuto Tributario define los conceptos de «otros ingresos» y fija sus tarifas máximas o únicas. Por lo tanto, ante la ausencia de una regla especial, la tarifa máxima de retención es del 4,5%, la cual es aplicable para las actividades de extracción de hulla (carbón de piedra), extracción de gas natural, extracción de oro y otros metales preciosos, y generación de energía eléctrica.

Plantearon que las autorretenciones, como mecanismos de recaudo anticipado del impuesto sobre la renta, deben sujetarse a los mismos límites y condiciones que las retenciones, postura que fundamentaron en la sentencia del 16 de octubre de 2019, expediente 23108, del Consejo de Estado. Concluyeron que la fijación de autorretenciones que excedan el límite del 4,5% vulnera el principio de legalidad consagrado en el artículo 6 de la Constitución, al eludir los techos tarifarios establecidos por el legislador.

Expediente 30202

Los demandantes Lucas Pombo Santos y Francisco Gnecco Estrada solicitaron la suspensión provisional del decreto acusado en escrito separado, argumentando la configuración del *fumus boni iuris* a partir de la confrontación directa de la norma con la Constitución.

Sostuvieron que fijar una retención del 4,5% sobre ingresos brutos resulta incongruente con la naturaleza proporcional del anticipo, y que la exposición de motivos del Gobierno Nacional evidencia un desbordamiento de la potestad reglamentaria y una vulneración a la reserva de ley, al trasladar por decreto un impuesto de periodo futuro al año 2025. Invocaron adicionalmente la violación al principio de equidad y no confiscatoriedad, bajo el entendido de que sectores con márgenes reducidos soportarían retenciones superiores a su capacidad de pago, precisando que tales inconsistencias son apreciables sin un debate probatorio extenso.

Respecto al *periculum in mora*, afirmaron que el decreto genera perjuicios graves y de difícil reparación para los contribuyentes y el interés público económico, debido a una disminución acelerada en la liquidez empresarial que deriva en sobrecostos financieros, riesgos de endeudamiento y quiebras. Manifestaron que dicha situación afecta la contratación de personal, la tasa de desempleo y eleva los costos del transporte y precios al consumidor por el traslado del gravamen, generando presiones inflacionarias.

De igual modo, advirtieron sobre probables sobrecargas administrativas e incertidumbres en los procesos de devolución de saldos a favor que el Estado deberá asumir, concluyendo que la ponderación de intereses exige el otorgamiento de la medida cautelar.

Expediente 30228

La Organización de Trabajadores de la Contraloría General de la República solicitó la suspensión provisional del Decreto 572 en escrito separado de la demanda.



Expuso que vulnera el principio de legalidad del artículo 338 de la Constitución Política, toda vez que el Gobierno excedió su competencia reglamentaria al modificar, mediante decreto, el hecho generador y período de causación del impuesto, sin una ley previa. Agregó que el reglamento contraviene el artículo 367 del Estatuto Tributario, que dispone que la retención opera sobre ingresos efectivamente causados, y no sobre ingresos futuros o proyectados, lo cual convierte la retención en un impuesto anticipado.

Alegó una violación de los principios de seguridad jurídica, certeza tributaria y reserva de ley, y expuso que el decreto genera un perjuicio grave e irreversible para las pequeñas y medianas empresas y para diversos sectores de la economía, afectando la liquidez de los contribuyentes. Observó que el reglamento no contempla mecanismos efectivos para la devolución de saldos retenidos en exceso, lo que deriva en una afectación patrimonial significativa que se agrava debido a las deficiencias del sistema de devoluciones tributarias en Colombia.

Expediente 30240

Carlos Mauricio Reyes Amaya solicitó la suspensión provisional del Decreto 572 o, subsidiariamente, de las disposiciones modificatorias de los artículos 1.2.6.8. y 1.2.4.4.1. del Decreto 1625 de 2015, en escrito separado de la demanda. La solicitud se fundamenta en la apariencia de buen derecho, el peligro en la demora, y en la necesidad de proteger derechos fundamentales y el interés general.

Sustenta la apariencia del buen derecho en la manifiesta contradicción del reglamento con las normas superiores, al vulnerar el principio de capacidad contributiva mediante el aumento de tarifas y la disminución de umbrales de retención sin estudios técnicos actualizados, basándose en datos que consideró obsoletos, de los años 2023 y 2024, lo cual contraviene las sentencias C-148 de 1994 y C-1040 de 2005. Anotó que la contradicción con el crecimiento proyectado de algunos sectores de la economía y los márgenes operacionales bajos refuerza la ilegalidad.

Añadió que el inicio de la vigencia del decreto con solo dos días de «notificación» impide a los contribuyentes ajustar sus sistemas contables, violando el derecho a la planificación tributaria protegido por la sentencia C-064 de 2008, y que la falta de claridad en los grupos tarifarios compromete el debido proceso y la confianza legítima.

Sostuvo que el decreto fija tarifas altas sin demostrar que son un anticipo razonable y usurpa funciones legislativas, en oposición a las sentencias C-489 de 2023 y C-225 de 1994 de la Corte Constitucional, y que el bajo crecimiento minero no justifica la carga impuesta. Acusó a la norma de violar la proporcionalidad, dado que prevé incrementos inidóneos o innecesarios, y afecta sectores con crecimiento moderado, como el de la construcción, con violación de las sentencias C-740 de 2002 y C-632 de 2000.

Explicó que se omitió el análisis de costos agrícolas y de proyecciones de inflación, y que se vulneraron los principios de progresividad, generalidad, igualdad, eficiencia, sostenibilidad fiscal y no confiscatoriedad, al afectar sectores clave en contexto de crecimiento del PIB.

Complementó que los aumentos tarifarios no consideraron el crecimiento sectorial, que la reducción de umbrales carece de estudios actualizados y afecta a las PYMES,



y que se compromete la sostenibilidad fiscal para 2026 con los reembolsos de saldo a favor, en contravención de la sentencia C-797 de 2006 de la Corte Constitucional. Observó que la ilegalidad del decreto se refuerza en la sentencia 11001-03-24-000-2020-00045-01 del Consejo de Estado, que permite suspender actos con motivación insuficiente y la urgencia de proteger el ordenamiento jurídico.

Afirmó que también está demostrado el peligro en la mora, dado que la aplicación del decreto generaría daños inminentes e irreversibles al orden económico y la estabilidad fiscal, cargas tributarias desproporcionadas y reducción en la liquidez de las empresas, daños a la seguridad jurídica y confianza legítima, riesgos a la estabilidad macroeconómica por los reembolsos tributarios, perjuicios a sectores estratégicos, y daños inminentes por los reembolsos lentos.

Consideró vulnerados los derechos fundamentales al trabajo, a la propiedad y a la estabilidad económica, así como para garantizar el interés público. Presentó cifras de impactos específicos en la liquidez de sectores como la agricultura, la minería y la construcción e indicó que la medida cautelar es proporcional porque el recaudo obtenido es marginal frente al daño causado a los contribuyentes.

Expediente 30204

Jonathan Pulido Hernández solicitó la suspensión provisional del decreto, en escrito separado a la demanda, conforme los requisitos de la segunda parte del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011. Así, explicó que la demanda está razonablemente fundada, al alegar la vulneración de los principios de separación de poderes, legalidad, equidad, eficiencia y progresividad del sistema tributario, y la potestad reglamentaria del presidente y sus límites.

Indicó que está demostrada la titularidad de los derechos alegados como violados, pues el demandante es ciudadano colombiano, y el acto acusado afecta directamente sus intereses, los de los electores y los de la sociedad colombiana.

Expresó que una ponderación de intereses demuestra que es más perjudicial para el interés general negar la medida cautelar que decretarla, pues se alteró la estructura de recaudo y las tarifas de retención y autorretención, lo que permitiría un recaudo ilegal de entre 5 y 7 billones de pesos. Y alegó la existencia de un perjuicio irremediable, por los mismos motivos, lo que afecta el patrimonio de los colombianos e incide en los índices de inflación.

En la demanda, concretamente en el concepto de la violación, aseguró que el Decreto 572 de 2025 impuso una carga tributaria confiscatoria; desatendió los principios de separación de poderes, legalidad, certeza y equidad tributaria; desconoció las competencias del Congreso; e incurrió en desviación de poder. Esto, porque redujo los umbrales mínimos exentos de retención en la fuente e incrementó las tarifas de forma desproporcionada, sin considerar la capacidad contributiva del obligado. Aseguró que esto configura una retención anticipada obligatoria con efecto confiscatorio, prohibida expresamente por el artículo 34 de la Constitución.

Además, consideró violado el artículo 365 del Estatuto Tributario, porque las tarifas fijadas no se limitan a ser un mecanismo de recaudo anticipado, se utilizan promedios y simulaciones generales de sectores económicos para obligar a todos los contribuyentes de determinada actividad a pagar lo mismo y se impone la carga administrativa de solicitar la devolución posterior.



Expediente 30267

Juan José Amaya Casares pidió la suspensión provisional del decreto, con fundamento en que modificó el hecho generador, la base gravable y los sujetos pasivos del impuesto, de manera que se excedió la potestad reglamentaria, vulnerándose la reserva de ley en materia tributaria.

Alegó una violación al principio de progresividad tributaria al imponerse una carga anticipada, sin considerar capacidad económica real, especialmente sobre asalariados, clase media, pequeños empresarios y emprendedores.

Reparó en que la retención se convierte en una forma de imposición autónoma, sin ley habilitante, que afecta el ingreso neto sin debido proceso fiscal y en forma regresiva.

Cuestionó que el reglamento entrara en vigor en plena ejecución de la vigencia 2025, sin un período de transición, lo cual genera incertidumbre en la planeación financiera, en contravía del principio de seguridad jurídica, la buena fe y la confianza legítima. Alegó que era necesario decretar la medida cautelar para impedir la consolidación de perjuicios irremediables a los contribuyentes.

Expediente 30226

Martín Alberto Santos Díaz solicitó la suspensión provisional del decreto en el cuerpo de la demanda. Así, afirmó que el reglamento, al modificar sustancialmente las tarifas y bases de autorretención, excedió la potestad reglamentaria, dado que dicha medida tiene un impacto directo y sustancial en la carga tributaria de los contribuyentes, lo cual tiene reserva de ley y que se vulneran la seguridad jurídica y el debido proceso.

Relató que la aplicación de la norma genera perjuicios irremediables para los contribuyentes, quienes resienten su liquidez y capacidad financiera, dada la alteración significativa en la planeación financiera de empresas y de las personas naturales, con costos administrativos y operativos adicionales y que no suspenderlo puede ocasionar un impacto negativo en la economía y desincentivar la inversión, afectando el flujo de caja y el capital de trabajo, lo que puede llevar a situaciones de iliquidez e insolvencia que no se remedian con las devoluciones.

Comentó que los argumentos de la demanda revestían fundamentos jurídicos sólidos y que las medidas del decreto convierten a la retención en una forma de financiación del Estado.

La Asociación de Carboneros de Norte de Santander (ASOCARBONOR) coadyuvó la solicitud, dado que el decreto traslada una mayor carga tributaria a sectores que no necesariamente tienen mayor capacidad contributiva, como el sector minero. Expresó que el reglamento trata de manera uniforme a los distintos contribuyentes, desconociendo la heterogeneidad de las condiciones económicas del sector minero, sin socializar los estudios económicos que lo soportaron.

Complementó que el acto acusado modificó las tarifas de autorretención sin ley habilitante, y que carece de un análisis técnico, económico y sectorial que sustente la modificación de las tarifas, omitiendo un estudio de necesidad, eficacia y razonabilidad.



Expediente 30208

Andrés Felipe Guzmán Rojas solicitó la suspensión provisional de la norma acusada, toda vez que viola «situaciones jurídicas consolidadas» de los contribuyentes, quienes tenían una expectativa sobre las retenciones aplicables para 2025. Subrayó que el cambio arbitrario durante ese año destruye las proyecciones, la estabilidad de las empresas y su subsistencia. Avizó que aplicar una nueva retención en un período en curso es tanto como crear un nuevo impuesto, porque los contribuyentes deben empezar a hacer un pago con el que no contaban, y que es indispensable suspender el decreto para frenar los perjuicios financieros de los contribuyentes.

Expediente 30203

David Luna Sánchez instó a decretar la suspensión provisional del reglamento impugnado, mediante documento separado a la demanda. En él, alegó que se vulneraron los artículos 338, 189 (numeral 11), 363 y 95 (numeral 9) de la Constitución Política, al modificar el momento del recaudo del impuesto sobre la renta, con un mecanismo de autorretención que obliga a pagar el tributo de 2026 en el 2025, sin que exista autorización legal para ello.

Dijo que dicha medida genera una carga tributaria desproporcionada para los contribuyentes, sobre su liquidez, capacidad de pago y planeación financiera, generando efectos económicos irreversibles. Concluyó que la infracción surge del texto del decreto, por lo que no requiere prueba.

Expediente 30230

Jonathan Alexander Osorio Chacón pidió declarar la suspensión provisional, con los mismos argumentos que fundamentan la demanda. Señaló que el decreto viola el principio de legalidad y supone una extralimitación de funciones del Gobierno, dado que modifica elementos esenciales del impuesto sobre la renta y reconfigura sustancialmente la carga tributaria.

Mencionó que se violaron los principios de equidad, progresividad y capacidad contributiva, al reducir los umbrales para practicar la retención y al aumentar las tarifas sin gradualidad ni análisis de impacto, lo que afecta negativamente a las empresas y sectores vulnerables. Acotó que el decreto se expidió sin estudios técnicos robustos y sin consulta pública abierta, en violación al debido proceso y la seguridad jurídica.

Observó que las retenciones ponían en riesgo la operatividad de múltiples empresas que no pueden soportar la carga inmediata, lo que puede generar despidos masivos, cierres y quiebras, que la medida asfixiaba el aparato productivo, deteriora la confianza de los contribuyentes y el principio de separación de poderes.

Expediente 30243

Juan Javier Baena Merlano solicitó la suspensión provisional del decreto, para lo cual acudió a los mismos argumentos que la demanda. Adujo que el artículo 365 del Estatuto Tributario no faculta al Gobierno Nacional a modificar los parámetros esenciales del impuesto sobre la renta y que el reglamento crea una nueva realidad fiscal sin ley de autorización, lo cual no se justifica en la motivación del decreto.

Anotó que el carácter estructural y sistémico de los cambios, junto a su impacto redistributivo y presupuestal, desborda la potestad reglamentaria del ejecutivo.



Alegó una violación al principio de progresividad y capacidad contributiva en la medida en que se aplican incrementos uniformes de tarifas a sectores con capacidades económicas distintas, sin diferenciar grandes conglomerados y microempresas.

Señaló que la eliminación de umbrales exentos para sectores vulnerables, como la agricultura, reduce márgenes de subsistencia y genera impacto sobre la caja de pequeños productores. Igualmente, se impone una carga anticipada sin considerar la realidad económica de cada actividad, lo cual constituye un gravamen que opera como crédito forzoso, incompatible con el principio de justicia tributaria. Así mismo, alegó que se incrementan las autorretenciones para actividades que sostienen amplias cadenas de empleo rural y a sectores protegidos por el principio de progresividad.

Consideró que el incremento de tarifas sin mediar transición ni gradualidad equivale a un anticipo que no responde a los ingresos efectivos ni a las utilidades netas, y que las empresas quedan ahogadas financieramente, sin distinguir costos reales de servicios y productos. Estimó violado el principio de no confiscatoriedad.

Precisó que el reglamento se tramitó y expidió sin debate público, sin consulta de los sectores productivos y sin intervención del Congreso, y que la publicación realizada dio lugar a un Excel, que no comporta un debate profundo con los sectores afectados. Calificó a la norma de una reforma tributaria encubierta. Concluyó que los cambios impactan la planeación financiera y fiscal de múltiples empresas que habían hecho sus proyecciones con los niveles de tributación anteriores, los cuales deben ser revisados con el nuevo decreto y pueden generar insolvencias inesperadas, suspensión de proyectos e inviabilidad de contratos.

Comentó que el decreto vulnera la confianza legítima, que protege al contribuyente frente a variaciones súbitas e imprevisibles de carácter normativo y que la aplicación inmediata de las nuevas tarifas, sin comunicación previa, suficiente e informada, configura un acto imprevisible y gravoso que deja al contribuyente en indefensión, sin un período de transición.

Expediente 30328

Miguel José Quintero O'Meara y Gina Natali Núñez Barrios pidieron la suspensión provisional del artículo 8 del reglamento, en un escrito separado a la demanda, reiterado en el memorial de subsanación. Anotaron que la norma genera una disminución de la rentabilidad empresarial, un ataque directo a la viabilidad del aparato productivo y que afecta la rentabilidad de las empresas en el corto y mediano plazo.

Repararon en que las medidas del ejecutivo merman la liquidez de las empresas y que el aumento de las retenciones es desproporcionado, con base en el capricho del ejecutivo de solucionar sus propios problemas de caja. Sostuvieron que la carga de la autorretención no se corresponde con la utilidad real de cada contribuyente, sino con promedios sectoriales, lo que en la práctica deriva en una confiscación temporal del capital de trabajo. Comentaron que privar a la empresa de liquidez le impide ejercer libremente su actividad económica.

Precisaron que la detracción forzosa de liquidez congela la contratación de personal, aplaza el mantenimiento de maquinaria, cancela proyectos y genera mora



en obligaciones, y que la devolución de los saldos a favor es una falacia económica y jurídica, pues el daño reside en la ausencia del recurso en el momento necesario. Complementaron que la crisis de liquidez genera una ruptura sistemática de la cadena de pagos a proveedores, congela nuevas contrataciones y genera desvinculaciones de personal, atentando contra el derecho fundamental al trabajo.

Relataron que las MIPYMES serían las más afectadas con el decreto, y citaron estudios del BBVA Research sobre la tasa de supervivencia de las microempresas para establecer que el aumento de las autorretenciones es altamente peligroso para dichas empresas y para la macroeconomía del país pues les quita liquidez.

Aseveraron que la consecuencia del reglamento impugnado es la instauración de la arbitrariedad como política fiscal pues las obligaciones sustanciales de los contribuyentes pueden ser alteradas drásticamente por un acto administrativo basado en modelos económicos discrecionales del ejecutivo y se aniquila la seguridad jurídica pues no hay un marco normativo predecible. Dijeron que la aplicación de las tarifas generará una avalancha de saldos a favor a la que la DIAN debería destinar su capacidad operativa y se generará litigiosidad y daño antijurídico.

Expediente 30408

La Federación de Empresarios de Transporte de Carga (FEDETRANSCARGA) solicitó la suspensión provisional del acto administrativo demandado, en escrito separado, presentado por apoderado judicial. Indicó que el decreto genera una afectación inmediata al flujo de caja y al equilibrio financiero de miles de empresas, al imponer tarifas desproporcionadas, sin sustento técnico suficiente y sin considerar la real capacidad contributiva de cada sector económico.

Acotó que, como lo demuestran la demanda, el peritaje aportado y los datos públicos de la DIAN, no se convalida la generación de riqueza de la mayoría de los sectores económicos dedicados a producir bienes que justifique el aumento de la tarifa.

Dijo que las empresas no están en condiciones óptimas para asumir las retenciones dado que la economía nacional no da señales de crecimiento o recuperación, en magnitud tal que se sustente el aumento tarifario. Presentó comparativos del PIB nominal y la variación de las tarifas y el valor pagado por retenciones en la fuente versus la variación nominal del PIB.

Mencionó que, según el peritaje y los datos públicos de la DIAN, el decreto genera un costo directo e indirecto de \$8,85 para las personas jurídicas autorretenedoras que se traduce en recursos inmovilizados que no pueden destinarse a actividades operativas ni estratégicas. Desarrolló que se afecta la liquidez y la utilidad neta empresarial con anticipos desproporcionados que vulneran el principio de eficiencia y los derechos patrimoniales y que las empresas terminarían pagando el 113% del impuesto, lo que resulta en pérdida de oportunidad y desgaste para solicitar devoluciones.

Explicó que el decreto afecta el crecimiento económico debido a que el aumento de las autorretenciones superó en más de 11,5 veces el crecimiento real de la economía para ciertos sectores. Añadió que la norma vulnera severamente sectores dedicados a la producción de bienes (minería, industria y construcción), cuya



generación de riqueza se encuentra estancada o en retroceso dada la caída en la producción de bienes.

Indicó que el resultado es el desincentivo a la inversión, la productividad y el empleo, erosionando el tejido económico del país y que la falta de diferenciación entre sectores en recuperación y recesión viola los principios de equidad y progresividad del sistema tributario y configura una medida de recaudo que afecta al productor sin considerar su capacidad contributiva.

Reflexionó que se están adelantando ingresos del período 2026 y que el faltante de caja significaría diferir la crisis fiscal, por las siguientes consecuencias: i) aplazar pagos de 2026 para 2027, lo que elevaría la reserva presupuestal en niveles que obligan a recortar el gasto público; ii) mayor endeudamiento, lo que significaría, por el riesgo fiscal, elevación de la tasa de interés de los bonos del tesoro colombianos (TES) y mayor peso del servicio de la deuda en el Presupuesto General de la Nación; iii) búsqueda de nuevos recursos tributarios mediante cambios legales que, como ha sucedido en el último lustro, será una mayor presión tributaria, la cual, como se ha visto, reduce el excedente neto (después de impuestos) de la economía y genera menor capacidad para ahorrar e invertir; es decir, sacrifica crecimiento futuro y, si es excesiva, reduce el crecimiento económico presente.

Adujo que esta situación configuraría una crisis fiscal autoinfligida, cuyo origen no está en una falta de recaudo estructural, sino en la política de recaudo anticipado desbordada e ineficiente del Decreto 572 de 2025.

Expediente 30480

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) pidió la suspensión provisional del artículo 8 del reglamento impugnado, en el escrito de la demanda. Precisó que la disposición acusada solo incrementaría el saldo a favor adeudado a los contribuyentes, como se expuso en los cargos 1 y 2 de la demanda, estableciendo un recaudo adelantado que no se fundamenta en un aumento de la capacidad de pago ni de la carga tributaria final de los contribuyentes.

Al respecto, advierte que los cargos de la demanda referidos corresponden a la falsa motivación y a la desviación de poder, porque, según la demandante, i) el decreto no se sustenta en una modificación del impuesto, pues la última reforma fue la Ley 2277 de 2022, lo que dio lugar al ajuste en retenciones en la fuente por el Decreto 261 de 2023; ii) el Gobierno Nacional no expuso cuáles eran las mejoras permanentes en los márgenes de rentabilidad, sino que se limitó a mencionar a algunos sectores con mejoras estacionales; iii) el decreto incrementó las tarifas sobre sectores de la economía en los cuales no enunció o explicó ningún incremento de márgenes de rentabilidad; iv) desde 2019 se ha incrementado el registro de saldos a favor de los contribuyentes; y v) no se cumple la finalidad del artículo 367 del Estatuto Tributario, que consiste en conseguir el recaudo gradual del impuesto, pues el único propósito es mejorar las condiciones de caja de la Nación.

La sustentación de la petición de medida cautelar continuó señalando que ya hubo un incremento de las tarifas de retención en 2023, lo cual generó una caída en el recaudo bruto y neto de 2024 de la DIAN. Estableció que, según el informe de seguimiento fiscal del CARF y la comunicación de la DIAN a la Cámara de Representantes del 24 de febrero de 2025, se ha reconocido que el ingreso neto (impuesto de renta a cargo) se ha disminuido con las altas retenciones y elevados anticipos de 2023.



Precisó que la finalidad subyacente del artículo 8 del Decreto 572 es traer a flujos presentes el recaudo del año 2026, con el fin alivianar la situación fiscal producto de las condiciones macroeconómicas y presupuestarias actuales, pero esta excede por mucho el objetivo legal de las retenciones en la fuente.

Advirtió que la norma demandada crea una situación perjudicial para los contribuyentes que generan saldos a favor y tienen que entregar su dinero, sin intereses, como anticipo de un impuesto que será menor. Expuso que el aumento desproporcionado de las autorretenciones se convierte en un préstamo gratuito por un año del contribuyente al Estado, y que muchas empresas podrían tener que recurrir a préstamos o a disminuir su capital de trabajo para cumplir sus obligaciones tributarias. Solicitó tener en cuenta el costo de oportunidad que representa un aumento en las autorretenciones.

Agregó que el acto contiene vicios manifiestos en su motivación y su finalidad, y desconoce el principio de proporcionalidad que debe guiar la emisión de los actos administrativos de carácter discrecional. Y que, si no se suspende la medida a tiempo, solo se ocasionará que se retarde la implementación de una solución al desequilibrio del fiscal en el recaudo que se ha generado desde el año 2023 por el aumento desmedido, si se quiere inadecuado, de autorretenciones especiales en la fuente del impuesto sobre la renta.

Concluyó que los contribuyentes acumularán saldos a favor, sin reconocimiento de tasas de interés y se verán expuestos a complejos trámites de devolución, con efectos en la sostenibilidad fiscal del Estado por reducciones en el recaudo neto de impuestos que tendrá un impacto sistémico.

En la petición de medidas cautelares, afirmó que, «como se tuvo oportunidad de demostrar en la demanda», el artículo 8 del acto acusado contiene vicios manifiestos de motivación. Por lo tanto, resulta pertinente señalar que, en los cargos de nulidad, consideró acreditada la falsa motivación, pues «Para sectores como el manufacturero, financiero, extractivo, salud, comercial, servicios, etc., el Decreto 572 no contiene ningún dato sobre su comportamiento o márgenes y se limita a señalar que existen algunas brechas entre el recaudo por las retenciones y el impuesto final a cargo¹.

Igualmente, aseguró que «La motivación del Decreto omite señalar cuál es el valor de la brecha de recaudo en los sectores impactados que le permita considerar razonablemente que se puede aumentar las tarifas de forma tan vertiginosa y generalizada. Ni siquiera anexa las simulaciones económicas o muestra una aproximación agrupada, sectorizada o por actividad de la brecha de recaudo que permita al contribuyente contradecir el incremento que correspondió a su actividad².

Expediente 30324

Lisandro Manuel Junco Riveira y Marlon David Hernández Pérez instaron a decretar la suspensión provisional del decreto en el escrito de la demanda. Lo anterior, en la medida en que la disposición acusada impone cargas fiscales anticipadas mediante el incremento de las retenciones y autorretenciones y reduce las bases mínimas, sin atender a criterios de justicia, equidad, capacidad contributiva ni razonabilidad fiscal.

Anotaron que la norma transforma los mecanismos de recaudo anticipado en verdaderas formas de imposición sustantiva, generaliza su aplicación sin segmentación técnica o económica y distorsiona el equilibrio entre el deber de

¹ Samai del expediente 30480, índice 3, PDF de la demanda, página 40.

² *Ibidem*, página 42.



tributar y la justicia material. Comentaron que el Estado no puede exigir al contribuyente más de lo que la ley ha previsto como carga justa, y que la suspensión provisional impediría que se generen perjuicios desproporcionados, mediante el traslado de cargas inmediatas que pueden tornarse irreversibles.

Expediente 30231

Juan Carlos Arbeláez Mesa y Andrea Ospina García solicitaron la suspensión provisional del acto impugnado en la demanda. Alegaron que la norma vulnera los principios de legalidad, reserva de ley, eficiencia, equidad, progresividad, confianza legítima, seguridad jurídica y debido proceso, dado que se modificaron por vía administrativa elementos esenciales del tributo, e impone cargas desproporcionadas. Acotó que dichas infracciones son claras y evidentes y se sustentan en el texto mismo del decreto acusado.

Agregaron que la norma genera perjuicios graves y potencialmente irreparables a contribuyentes y a la economía en general, pues, desde que entró a regir el 1 de junio de 2025, las empresas y personas sufren descuentos y retenciones excesivas en sus ingresos, comprometiéndose su liquidez y patrimonio. Destacaron que la medida genera saldos a favor imposibles de recuperar en el corto plazo y que los negocios cerrados, empleos perdidos y proyectos cancelados no se reparan totalmente con la anulación del decreto.

Establecieron que la suspensión se alinea con la protección del interés público y constitucional y que el interés fiscal no puede prevalecer sobre el orden superior y los derechos fundamentales económicos. Así mismo, la suspensión no generaría un caos insuperable porque se restablecerían las tarifas anteriores más bajas.

Expediente 30210

María Fernanda Cabal Molina solicitó la suspensión provisional del acto, en escrito separado a la demanda. En él, afirmó que el ejecutivo no está habilitado para alterar los elementos estructurales del tributo, y que el reglamento modifica las tarifas, aumenta la base mínima para practicar la retención de los sujetos obligados, lo cual excede la facultad reglamentaria e invade la competencia exclusiva del Congreso.

Acotó que el decreto impone cargas uniformes y anticipadas sin diferenciar la capacidad contributiva real de los contribuyentes, lo que afecta principalmente a pequeñas y medianas empresas, generando una carga desproporcionada. Y que, debido a que no se tuvieron en cuenta las capacidades diferenciadas y no se aportaron estudios que den cuenta de la realidad de las empresas y sectores económicos, se imponen cargas fiscales regresivas, contrarias a la progresividad.

Complementó que el reglamento da tratamiento igual a contribuyentes en situaciones económicas distintas, sin considerar su tamaño, naturaleza jurídica, rentabilidad o estructura operativa, lo cual vulnera la igualdad material al generar cargas inequitativas sin justificación técnica y económica para grupos que por su situación se ven obligados a cumplir deberes sin capacidad para ellos, rompiendo la confianza legítima y afectando la planificación fiscal y la sostenibilidad.

Concluyó que no solo se amenaza la estabilidad financiera de las empresas, sino que se dificulta la reversión de los efectos de la medida.



Expediente 30207

El partido Centro Democrático pidió suspender provisionalmente el acto demandado en el escrito de la demanda, con base en argumentos separados al concepto de la violación.

Indicó que cumple el requisito del *fumus boni iuris*, ya que el acto acusado carece de estudios de brechas recaudatorias desagregados por sector, y no demuestra que los nuevos umbrales y tarifas cierren un desfase real de ingresos (falta de idoneidad de la medida), no explora alternativas menos gravosas que permitieran lograr igual recaudo sin gravar de forma abrupta el flujo de caja de los contribuyentes (falta de necesidad) y fija un umbral de retención de 800 UVT y tarifas hasta 4,5%, lo que impone cargas anticipadas que, en muchos sectores con márgenes de utilidad inferiores, exceden la capacidad contributiva real y obligan a endeudamientos onerosos (falta de proporcionalidad).

Se destaca que, con relación a la motivación, insistió en que la fundamentación del acto acusado no era idónea porque «carece de estudios de brechas recaudatorias desagregados por sector, por lo que no demuestra que los nuevos umbrales y tarifas efectivamente cierren un desfase real de ingresos³. Además, señaló que se vulneró la equidad horizontal, al aplicar la misma alícuota elevada a sujetos con márgenes de utilidad distintos, y la vertical, al omitir escalonar tarifas por tramos de ingreso o utilidad, de modo que pequeños negocios soportan la misma tasa que grandes contribuyentes, rompiendo la progresividad del sistema.

Frente al *periculum in mora*, relató que el decreto reduce la liquidez de los contribuyentes desde su primer pago o abono en cuenta y que hay una imposibilidad de reparación plena, dado que las devoluciones requieren tiempo y las empresas incurren en costos financieros y pérdida de oportunidad para los negocios que no se pueden recuperar, sin perjuicio de que las MIPYMES y contribuyentes de menor escala deben endeudarse a tasas elevadas, comprometiéndose su estabilidad y generación de empleo.

Expediente 30215

Paloma Valencia Laserna solicitó la suspensión provisional del reglamento en el escrito de la demanda. Así, explicó que el decreto tiene efectos inmediatos en materia de recaudo y que los contribuyentes deben asumir nuevas tarifas de retención que afectan su flujo de caja, en especial el de los micro, pequeños y medianos empresarios, lo cual no puede ser remediado de otra forma diferente a la medida cautelar. Subrayó que la norma puede generar efectos jurídicos irremediables, tales como la pérdida de empleos o la disminución de la capacidad contributiva de los obligados.

Consideró que la norma es contraria a los principios de certeza y capacidad contributiva, al incrementar considerablemente la tarifa de retención en la fuente, en algunos casos por más del 300%, en la mitad de la vigencia 2025, sin una implementación progresiva y sin considerar la afectación en la situación económica de las empresas.

Alegó que la suspensión provisional permite salvaguardar la programación presupuestal de los contribuyentes por la vigencia 2025, con base en las reglas de

³ Samai del expediente 30207, índice 3, PDF de la demanda, página 2.



recaudo fijadas desde el año pasado, y garantiza que no se realicen modificaciones arbitrarias y abruptas en el recaudo, el cual se puede sustituir con otras fuentes de financiación.

Expediente 30224

Oscar Alfonso Rueda Gómez requirió la suspensión provisional del decreto en el escrito de la demanda. Explicó que hay una flagrante contradicción entre el acto acusado y el artículo 365 del Estatuto Tributario, que exige habilitación legal para fijar tarifas de retención en la fuente. Agregó que no existen estudios económicos ni técnicos publicados por el Ministerio de Hacienda que justifiquen la modificación tarifaria ni el aumento de las autorretenciones.

Precisó que la medida genera un perjuicio económico inmediato y masivo que se traduce en anticipos excesivos del impuesto y perjuicios al flujo de caja de los contribuyentes, y que se desconocen los principios de justicia tributaria y se afectan derechos económicos de múltiples sectores.

Consideró que se modificaron tarifas sin ley habilitante expresa del Congreso y no se justificó el impacto económico del cambio tarifario ni se hizo un análisis técnico. Reparó en que la falta de estudios técnicos y económicos contraviene los principios de eficiencia y racionalidad en la gestión de los recursos públicos, e insistió en la necesidad de estos a partir del Decreto 1082 de 2015.

Expediente 30249

La Federación Nacional de Productores de Carbón (FENALCARBÓN) instó a decretar la suspensión provisional del artículo 8 del decreto, únicamente con relación al incremento de la tarifa aplicable por la extracción de hulla de carbón (CIU 510), para lo cual planteó argumentos en el escrito de la demanda.

Indicó que el aumento de la tarifa de autorretención para la actividad de extracción de hulla es contrario al principio de capacidad contributiva y, de no decretarse la suspensión, a las empresas del sector se les obligaría a entregar de manera anticipada y forzada recursos.

Explicó que las autorretenciones practicadas no pueden retrotraerse fácilmente pues, aunque se generan saldos a favor, estos no tienen efecto restitutivo pleno, son difíciles de recuperar oportunamente y no revierten el perjuicio financiero inmediato sobre el flujo de caja del sector.

Anotó que, incluso si se anula el decreto, las empresas ya habrían sufrido un grave menoscabo financiero por la práctica de autorretenciones a tarifa desproporcionada, sin posibilidad de restitución integral. Dijo que la medida cautelar es coherente con el objeto del proceso y busca evitar un perjuicio a las empresas del sector carbonífero y a industrias conexas y relacionadas.

Relató que, bajo las tarifas anteriores, la industria carbonífera ya venía generando importantes saldos a favor, los cuales podrían incrementarse en un 30% del impuesto efectivamente causado con la disposición acusada. Argumentó que los saldos a favor, en muchas ocasiones, no se recuperan, generándose anticipos excesivos para el Estado. Acusó los procesos de devolución de ser lentos, costosos e inviables, y que el capital no obtiene reconocimiento de intereses o beneficios por congelar recursos a favor del Estado.



Afirmó que los problemas de caja del Estado impedían las devoluciones, que la acumulación de saldos afecta la liquidez y capacidad operativa de las empresas del sector, y que la tarifa de autorretención se había modificado en 2024, de manera que se aumentó dos veces en un año.

Mencionó que, a partir del 1 de junio de 2025, serán sujetos a retención en la fuente aquellos sujetos pasivos del impuesto sobre la renta que, a pesar de no ser declarantes, sean acreedores de órdenes de servicio cuya cuantía sea superior a 2 UVT, quienes, en el supuesto de no percibir durante el año 2025 ingresos suficientes, se verán obligados a presentar la declaración del impuesto sobre la renta para poder recuperar los valores que le han sido retenidos en la fuente.

Expresó que la violación de los principios surge de confrontar la norma con la situación económica real del sector de extracción de carbón, y recalcó que la norma no atiende el comportamiento y las proyecciones de los precios internacionales del carbón y sus caídas, la contracción de los márgenes operativos del sector, la existencia de saldos a favor con la tarifa anterior y la estructura de costos y regalías que caracteriza la actividad minera.

Anotó que la demanda demuestra que la tarifa conduce a un exceso en la retención en la fuente estructural, desproporcionada respecto de la capacidad contributiva real de las empresas. Insistió en que el acto no examinó el comportamiento del mercado del carbón, la estructura de costos del sector y la capacidad contributiva de los agentes económicos, y que la nueva tarifa genera mayores saldos a favor, cuya recuperación es incierta y demorada, se afecta grave y directamente el flujo de caja de las empresas y genera riesgos de iliquidez y deteriora la viabilidad económica del sector.

Comentó que los perjuicios generados por el decreto no pueden revertirse de manera plena y automática, y no se restituye la pérdida de capital de trabajo, costo de oportunidad y la afectación de la operatividad.

Expediente 30209

Diana Marcela Diago Guaqueta solicitó la suspensión provisional del reglamento, para lo cual acudió a los mismos fundamentos de la demanda. Afirmó que el decreto modificó sustancialmente el régimen de retención en la fuente sin contar con ley habilitante, generando inseguridad jurídica. Dijo que la norma produce un aumento de las cargas fiscales para diversos sectores, lo cual puede tener consecuencias adversas en un contexto económico complicado y que se afectan la liquidez y la capacidad de inversión y crecimiento.

Relató que el reglamento compromete la capacidad de los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones fiscales y gestionar recursos efectivamente, dado que se exponen a reducciones de nómina u operaciones. Precisó que se afectan sectores fundamentales para el desarrollo del país y la confianza en la administración pública. Insistió en que se crean contribuciones sin ley y las modificaciones generan un vacío legal que afecta la seguridad jurídica. Citó en apoyo la sentencia C-101 de 2022 de la Corte Constitucional.

Expediente 30206

Juan Daniel Peñuela Calvache pidió la suspensión provisional del decreto, con base en los cargos planteados en la demanda. Señaló que fue violado el principio de legalidad, por extralimitación de funciones, así como los principios de capacidad



contributiva, dignidad humana y vida digna, equidad y no confiscatoriedad de los tributos de los contribuyentes, y la sostenibilidad fiscal del país.

Explicó que el artículo 365 del Estatuto Tributario no faculta al Gobierno Nacional a reducir bases mínimas de retenciones, y que el decreto amplía la sujeción pasiva del impuesto sobre la renta, sin autorización legal. Y anotó que solicitar la devolución del dinero retenido es un proceso desgastante.

Extrañó la existencia de un estudio razonable y proporcional para justificar mayores tarifas de retención y observó que el presupuesto de 2027 quedaría desfinanciado, afectando la sostenibilidad fiscal y la macroeconomía colombiana. Aseveró que la norma vulnera la capacidad contributiva y afecta el derecho a la dignidad humana y al orden económico justo con ocasión de las modificaciones de los Certificados de Depósito de Ahorro a Término (CDAT), sujetos a retenciones que generan desprotección económica del dinero y desequilibrio en la planeación financiera. Agregó que la medida afectaría aproximadamente a 90.000 personas.

Frente a la modificación del umbral mínimo de retención, expuso que personas no declarantes de renta serían sujetas a retención, debiendo solicitar la devolución de los dineros a la DIAN, con lo cual se afecta su patrimonio económico y dignidad humana, al tener que esperar varios meses la devolución. Y que dicha medida puede afectar sujetos de especial protección constitucional como los campesinos.

Indicó, sobre la reducción del umbral de retención para adquisición de bienes o productos agrícolas o pecuarios sin procesamiento industrial, que los campesinos y microempresas serán sujetos a retención sin saber si son declarantes de renta, lo cual generará devoluciones que tardan meses y afectará el derecho a la vida y a la dignidad pues el valor destinado a las retenciones debería destinarse al sostenimiento y a la compra de bienes o servicios esenciales. Consideró desproporcionada la reducción del umbral para compras de café.

Explicó que la modificación de las retenciones de adquisiciones de bienes raíces afecta gravemente la posibilidad de acceso a una vivienda digna pues el porcentaje destinado a la retención puede invertirse en abono a deuda o pago de cuotas. Concluyó que el aumento de las autorretenciones es de más del doble, lo cual afecta las inversiones y la planeación financiera y tributaria, generando inseguridad jurídica, dado que las tarifas aplican desde el 1 de junio de 2025. Aseveró que el decreto grava personas que no son contribuyentes del impuesto sobre la renta vía retención en la fuente.

Conceptualizó el principio de sostenibilidad fiscal a partir de las sentencias C-322 de 2021 y C-110 de 2019 de la Corte Constitucional, y lo estimó vulnerado, dado que el reglamento demandado compromete las finanzas públicas del 2026 y los años siguientes, al desfinanciar el Presupuesto General de la Nación.

Complementó que el decreto vulnera el artículo 364 del Estatuto Tributario, que busca evitar el déficit fiscal, y que la DIAN ha establecido que se cumplió la meta de recaudo, con lo cual las medidas del reglamento son innecesarias.

Afirmó que el decreto, sin sustento técnico, aumenta las tarifas de retención y no proyecta medidas para contener el déficit fiscal. Señaló que las medidas atentan contra el acceso a bienes y servicios de las personas menos favorecidas al generar menor flujo de caja y acceso a bienes y servicios de poblaciones vulneradas.



Definió los principios de equidad, justicia y no confiscatoriedad para evidenciar su violación al incrementarse las tarifas de retención sin justificación y, en algunos casos, duplicarlas. Aseveró que, además, no se tuvo en cuenta la capacidad contributiva de cada sector afectado y se vulnera la no confiscatoriedad al afectarse de manera desproporcionada el patrimonio de las personas.

Solicitó aplicar la excepción de inconstitucionalidad respecto del decreto y mencionó que, de no decretarse la medida cautelar, puede generarse un colapso en el sistema por las devoluciones de saldos a favor.

Expediente 30728

Adriana Catalina Hoyos Jiménez instó a decretar la suspensión provisional del artículo 8 del Decreto 572 de 2025, en cuanto incrementó la tarifa de autorretención para la actividad de transporte aéreo internacional de pasajeros, del 1.1% al 3.5%.

Para esto, se remitió a los argumentos del concepto de la violación.

Relató que, antes de la expedición del decreto, los contribuyentes dedicados al transporte aéreo nacional e internacional de pasajeros estaban sujetos a una misma tarifa de retención en la fuente, lo cual cambió con el reglamento que estableció una tarifa diferencial para el transporte aéreo internacional de pasajeros y para aquellos contribuyentes que, pese a desarrollar también transporte aéreo nacional, obtengan la mayoría de sus ingresos del internacional.

Aseguró que las modificaciones se sustentaron en cerrar las brechas entre el impuesto a cargo y las autorretenciones y retenciones. No obstante, el aumento de las tarifas no resulta idóneo para tal finalidad, pues aquellas se determinan a partir de la actividad económica principal, lo que implica que recae sobre contribuyentes que realizan con mayor frecuencia ese tipo de operaciones, lo cual deja sin el alza parte significativa de los ingresos.

Lo anterior se hace más notorio en contribuyentes que se dedican a los dos tipos de transporte, en los cuales las variaciones marginales en la composición de los ingresos pueden desplazarlos de una subclase a otra, trasladando la autorretención hacia ingresos no sujetos al ajuste, lo cual refleja una violación a la igualdad, la equidad y la libre competencia. Dijo que se afectan competidores de un mismo mercado al vulnerar el flujo de caja y obligarlos a iniciar procesos de devolución con desgastes administrativos, operativos, riesgos y complicaciones.

Adujo que el reglamento fija una tarifa de autorretención sin el soporte técnico mínimo que exige la ley para que el porcentaje funcione como un verdadero recaudo anticipado y gradual del impuesto sobre la renta. Cualquier aumento tarifario debe estar sustentado en un estudio previo, técnico, sólido y serio que demuestre, con proyecciones reales y comprobables del impuesto efectivo, que el porcentaje de autorretención propuesto se aproxima al impuesto final.

Precisó que la Administración no puede fijar tarifas de autorretención o retención en la fuente en forma indiscriminada, so pena de que termine siendo una operación de crédito público o en una inversión forzosa.

Aseveró que el decreto, en sus considerandos, no aporta un estudio sectorial verificable ni proyecciones que demuestren la existencia de una brecha real entre



la retención y el impuesto y, por el contrario, este acepta que la agregación por actividad económica no necesariamente coincide con el comportamiento de cada contribuyente y que las nuevas tarifas pueden dar lugar a brechas inexistentes, reconocimiento que incide en que la autorretención se convierta en una operación de crédito encubierta.

Estableció que la norma carece del estándar de motivación fiscal derivado del artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 y la sentencia C-161 de 2014 de la Corte Constitucional, que es extrapolable al decreto, dado que este altera el flujo de caja de los contribuyentes y de sectores específicos de la economía, de forma que debía exponerse el costo fiscal de incrementar las tarifas y devolver los saldos a favor, de dónde provienen las fuentes sustitutas o cómo se compensa el efecto en caja y en qué medida estas modificaciones son compatibles con las metas del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Acusó a la norma demandada de incurrir en falsa motivación, porque el decreto no hace mención o explicación sumaria de los resultados derivados de simulaciones para explicar que la obtención de una mayor proporción de ingresos provenientes del transporte aéreo internacional de pasajeros generaba una brecha entre el impuesto final y las autorretenciones, lo cual es arbitrario.

Afirmó que el decreto aceptó que las simulaciones arrojaban datos inexactos y poco confiables y que no expresó el motivo para aumentar la tarifa de autorretención del transporte internacional aéreo de pasajeros. Además, La razonabilidad y proporcionalidad de la medida no puede sustentarse con estudios elaborados con posterioridad a la expedición del acto.

Enunció que la medida no focaliza o centra el ajuste sobre los ingresos internacionales, porque las aerolíneas cuya actividad principal sea el transporte nacional seguirán aplicando una tarifa inferior, aun cuando operen vuelos internacionales, y viceversa. En ese sentido, no hay un nexo causal entre el fin pretendido y el medio para alcanzarlo, lo cual deriva en falsa motivación.

Complementó que el servicio de transporte aéreo de pasajeros es público esencial, y que una diferenciación que afecte la libre competencia debe sustentarse en criterios objetivos y verificables, de manera que cualquier intervención estatal debe respetar la igualdad y neutralidad competitiva, lo que se extraña en este caso. Justificó la aplicación de un test de igualdad intermedio para comparar el transporte nacional e internacional de pasajeros.

Expuso que las aerolíneas declarantes del impuesto sobre la renta con mayor proporción de ingresos por vuelos internacionales y aquellas con mayor proporción de ingresos por vuelos nacionales prestan el mismo servicio económico, transporte aéreo de pasajeros, actividad con un mismo régimen regulatorio y tributario. Especificó que ambas actividades están sujetas al mismo esquema de autorretención y de depuración del impuesto de renta.

Aseguró que no existe diferencia cualitativa entre los ingresos por trayectos nacionales o internacionales que justifique una tarifa de autorretención triplicada para uno de los dos segmentos. Precisoó que el hecho de que los ingresos provengan de rutas nacionales o internacionales no le otorga una naturaleza jurídica diferente a la luz del régimen del impuesto sobre la renta.



Advirtió que, en ambos casos, se presta el mismo servicio público que es esencial, está regulado por el Decreto 1079 de 2015, y contribuye al desarrollo económico del país. Todas las empresas de transporte aéreo explotan flotas similares, enfrentan estructuras de costos comparables, utilizan la misma infraestructura y compiten por los mismos consumidores.

Así, no existen criterios para un régimen fiscal diferenciado y más gravoso al transporte aéreo internacional de pasajeros, lo anterior teniendo en cuenta que varias aerolíneas dedicadas al transporte nacional de pasajeros también vuelan al exterior, lo que las hace comparables.

Observó que otras modalidades de transporte, férreo, fluvial y de carga, mantuvieron las mismas tarifas de autorretención, siendo que comparten semejanzas con el transporte aéreo internacional de pasajeros. Alegó la existencia de un trato desigual, inequitativo e inconstitucional.

Argumentó que el propio Gobierno reconoce que son comparables los flujos nacionales e internacionales dentro del mismo contribuyente, para efectos de la autorretención. Afirmó que no existe una razón suficiente para que el simple predominio de una u otro tipo de ingresos convierte dos aerolíneas en sujeto o entidades no comparables entre sí.

Reiteró el aumento de las tarifas de autorretención y retención debe respetar la correlación o aproximación razonable con la causa efectiva y real del impuesto y que el aumento de tarifas para aumentar la liquidez del Estado se desvía de dicha finalidad y no ofrece un fundamento constitucionalmente válido para justificar el trato desigual a los contribuyentes.

Indicó que el hecho de qué se generen saldos a favor atenta los principios de generalidad, neutralidad y la libre competencia, debido a que los procedimientos de devolución pueden estar sujetos a plazos indeterminados, en los que no se reconocen intereses moratorios ni actualizaciones y que, además, implican costos financieros, administrativos y operativos para los contribuyentes. Las empresas de transporte aéreo nacional de pasajeros no se enfrentarían a dicha carga adicional.

Mencionó que asegurar la eficiencia y la suficiencia del recaudo no es un fin constitucionalmente suficiente y que no hay otras finalidades en los considerandos del decreto. Recalcó que el Decreto no demuestra de manera clara, cierta y fehaciente, con base en un estudio técnico y económico sólido que los contribuyentes que obtuvieron ingresos del transporte aéreo internacional tuvieron que pagar un impuesto superior al valor de las autorretenciones y que, si dicha brecha existiera, también debía aumentarse la tarifa del transporte aéreo nacional.

Refirió a diversos casos en los que se ha declarado la inconstitucionalidad de medidas con base en tratamientos diferentes de personas con una misma actividad económica.⁴ Finalmente, consideró que la medida es desproporcionada al sopesar el beneficio frente a los costos en igualdad, eficiencia y libre competencia.

Señaló la falta de correlación entre la tarifa y el mayor impuesto final y reparó en que el posible recaudo es aparente o temporal, frente al reconocimiento de devoluciones. Las personas con ingresos de vuelos internacionales verían una reducción en el flujo de caja significativa y se verían obligadas a iniciar procesos de

⁴ Corte Constitucional. Sentencias C-349 de 1994 y C-053 de 2003.



devolución, con costos y esfuerzos operativos, administrativos y logísticos, lo cual distorsiona la competencia y vulnera la neutralidad del mercado.

Expuso que el aumento de la tarifa impone un anticipo excesivo del impuesto que aumenta artificialmente el costo de capital de trabajo de aerolíneas que realizan la misma actividad que sus pares domésticos y se generan sobrecostos de liquidez que genera una desventaja competitiva inmediata.

Alegó un rompimiento de la neutralidad regulatoria entre competidores equivalentes dado que las autorretenciones no toman en cuenta la naturaleza del ingreso, ni la carga fiscal del contribuyente, además de ser una barrera de entrada al transporte aéreo internacional, actúa como incentivo perverso para la ampliación de ofertas de servicios a rutas internacionales y reduce el retorno de las inversiones.

Anotó que, con la medida, pocas aerolíneas podrían sostener una operación internacional amplia, lo cual limitaría la diversidad de opciones de los usuarios, a quien se les trasladaría la carga de las retenciones. Añadió que el Decreto generaría dependencia excesiva de aerolíneas extranjeras para cubrir la demanda del mercado, afectando la soberanía económica y la capacidad del país para consolidarse como centro de conectividad regional.

Estableció que el aumento de las tarifas golpea la cadena de valor asociada al transporte aéreo internacional y reduce la demanda y la competitividad, en sectores como el turismo, pilar del Plan Nacional de Desarrollo, el cual se contradice con la medida.

Resaltó que el turismo representa una fuente clave de divisas y bienestar y que el aumento de las tarifas introduce un obstáculo a la expansión del sector. Reiteró la violación a la libre competencia a partir de los casos analizados en las sentencias C-099 de 2025 de la Corte Constitucional y del 21 de diciembre de 2016 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Insistió en la falta de estudio técnico sobre la situación fiscal de los contribuyentes y la ausencia de identificación frente a quiénes se les debía ajustar la tarifa de autorretención y su magnitud. Acotó que la norma genera una disponibilidad de recursos que luego debe compensarse con las devoluciones, lo cual es contrario a la naturaleza de la retención en la fuente.

Concluyó que la norma puede generar incentivos de arbitraje, y que el Gobierno no demostró porque otras medidas menos lesivas no eran idóneas o conducentes y que a la nulidad también se llega vía un juicio de igualdad leve.

Reiteró los argumentos relacionados con la ausencia de estudio económico y técnico sectorial verificable, la magnitud de la brecha para triplicar la tarifa del transporte aéreo internacional de pasajeros. Insistió en que la medida se convierte en una inversión forzosa y que no hay una justificación objetiva para tratar con distintas tarifas a actividades comparables. Señaló una disonancia entre el objetivo del Decreto y el hecho de que la tarifa dependa de la actividad principal del contribuyente.

Presentó comparativo entre el Decreto y las normas violadas (artículos 13, 29, 95 numeral 9, 363, 333 de la Constitución, 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 y 365 y 367 del Estatuto Tributario).



Expedientes 30652 y 30359

En los procesos referidos, no se formuló petición de medidas cautelares, por lo que lo expuesto en esas demandas no será analizado en esta etapa del proceso.

Oposiciones a las solicitudes de suspensión provisional

Expedientes 30328 y 30210

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público contravirtió las solicitudes de medida cautelar que, dada la similitud de los argumentos, se resumen a continuación.

Observó que las demandantes no sustentaron de manera apropiada la solicitud de la medida cautelar, ni requirieron explícitamente una medida cautelar de urgencia. Las demandas no están razonablemente fundadas dada la ausencia o deficiencia en la exposición de los hechos en tanto los supuestos fácticos son vagos y no permiten establecer una relación jurídica clara entre las partes o la presunta vulneración y/o perjuicio irremediable que se está causando.

Mencionó que no hay documentos, informes o información verificable que justifique la urgencia de la medida cautelar y que la norma demandada se inscribe dentro de la facultad reglamentaria del Gobierno Nacional. Dijo que no se efectuó un análisis profundo, concentrado y detallado de la afectación al interés público y a los derechos subjetivos en discusión, que la presunta violación a principios se basa en un análisis general, sin profundizar en la afectación al interés público, y que el argumento sobre el aumento del recaudo no surge de la confrontación de las normas superiores y son propios del estudio de la sentencia, sin que exista un perjuicio irremediable.

Añadió que las partes demandantes no acreditaron que la norma las afecte directamente o que se produzca un daño irreparable y que el decreto no establece nuevas cargas fiscales, ni se anticipa indebidamente el tributo. Y que se limitaron a elevar consideraciones generalizadas, basadas en estimaciones sobre las presuntas afectaciones asociadas a la retención en la fuente anticipada decretada por el Gobierno Nacional, es decir, en suposiciones no comprobadas y cálculos hipotéticos.

Clarificó que el Decreto justifica la necesidad de modificar las tarifas en desarrollo del principio de eficiencia y que la Subdirección de Política Fiscal de la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio sostuvo que la medida no aumentaba estructuralmente los ingresos ni modificaba las tarifas, sino que era un ajuste en la temporalidad del pago, lo cual permite reducir prácticas evasivas.

Hizo énfasis en que el ajuste a las tarifas de autorretención genera una redistribución del perfil de recaudo, sin afectar el monto del impuesto y, si bien en el año siguiente puede darse una disminución del recaudo, debido a que parte del impuesto fue anticipado mediante autorretenciones, esta reducción es compensada por el aumento de las autorretenciones correspondientes al nuevo año fiscal. Esto se debe a que el ajuste tarifario es estructural y se mantiene en el tiempo, lo que permite que el sistema converja hacia una mayor proporcionalidad entre el impuesto causado y los pagos realizados a lo largo del período gravable. Insistió en que las solicitudes se basaron en suposiciones no comprobadas y cálculos hipotéticos. Concluyó que el decreto está justificado.



Presento un comparativo de las normas estimadas como violadas y el decreto para descartar una vulneración al principio de legalidad, dado que la retención no es un impuesto sino un mecanismo de cobro para acelerar el recaudo. Anotó que el Gobierno tiene facultad para recaudar gradualmente el impuesto sobre la renta y, además se pretende cerrar la brecha entre impuesto a cargo y la retención practicada y no afectar la caja de los contribuyentes.

Agregó que las tarifas aplican a grupos de actividades económicas, porque no es eficiente la creación de tarifas individuales para cada actividad económica, además de que se evita multiplicidad de tarifas y se simplifica el cumplimiento de obligaciones tributarias. Dijo que el Gobierno se centró en actividades en donde las retenciones no superaban el impuesto y se desarrollaron simulaciones que permitieron estimar el comportamiento del impuesto en 2025, a partir de las declaraciones de renta de 2023 y de retenciones de 2024 y del desempeño de la economía y supuestos macroeconómicos de 2025.

Que la medida busca aliviar la liquidez de aquellos contribuyentes que liquidan el anticipo del tributo y su retención es igual al impuesto. En estos eventos no está obligado a pagar y hay mecanismos de devolución.

Demás expedientes

La demandada no presentó oposición a las demás peticiones de medida cautelar, ni antes ni después del decreto de acumulación, pese a que se efectuó el traslado correspondiente por secretaría⁵.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema jurídico

Corresponde al despacho estudiar si, en el presente caso, se cumplen los requisitos legales para decretar la medida cautelar de suspensión provisional del Decreto 572 de 2025, proferido por el Gobierno Nacional. Para tal efecto, el despacho procederá a verificar el cumplimiento de los requisitos generales y especiales de procedibilidad frente a las peticiones formuladas por los demandantes.

Para estos efectos, con el fin de estructurar adecuadamente el estudio de los argumentos propuestos, el despacho verificará primero el cumplimiento de los requisitos generales. De cumplirse lo anterior, procederá al análisis de los requisitos especiales frente a los artículos 2 a 8 del acto acusado. Luego, se verificará el artículo 1, que reguló la tarifa aplicable a los certificados de depósito de ahorro a término (CDAT).

Análisis del caso concreto

1. Sobre los requisitos generales de procedibilidad de la medida cautelar.

Los artículos 229 y 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establecen requisitos generales de procedibilidad, entendidos como presupuestos que son comunes a todas las medidas cautelares. Estos consisten en lo siguiente: que se trate de procesos declarativos, pues para procesos ejecutivos se aplican las normas del Código General del Proceso; que sea

⁵ Samai, índice 83.



presentada una «petición de parte debidamente sustentada», lo que supone el cumplimiento de una carga argumentativa mínima; que la medida sea necesaria para «proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia», dado el carácter instrumental de las medidas cautelares; y que tenga «relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda», pues de lo contrario no atenderían la finalidad impuesta por el legislador.

El despacho advierte que estos requisitos se encuentran satisfechos en el caso concreto porque los procesos acumulados son declarativos, en tanto que los demandantes persiguen que se decrete la simple nulidad de un acto administrativo de carácter general.

Los interesados sustentaron su petición de suspensión provisional, explicando los motivos por los que consideran que existió una infracción de normas superiores; la medida solicitada tiene el propósito de garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, ya que el decreto objeto de controversia surte efectos jurídicos en la actualidad; y la suspensión provisional está directamente relacionada con las pretensiones de las demandas, pues recae sobre el mismo acto cuya nulidad fue solicitada.

2. Sobre los requisitos especiales de procedibilidad de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo.

El artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece los requisitos especiales de procedibilidad. En el inciso primero señala que la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo procede por la infracción de normas superiores «invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado», siempre que se demuestre por alguno de dos métodos especiales. Estos son, por un lado, el «análisis» del contenido del acto y su «confrontación» con las normas superiores invocadas por la demandante; y, por el otro, el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Se destaca que la decisión sobre la suspensión provisional únicamente constituye un estudio preliminar de legalidad, no definitivo, pues el análisis de fondo del litigio está reservado para la sentencia⁶. De ahí que el legislador exija que la suspensión provisional sea decidida atendiendo alguno de los métodos expuestos.

De igual modo, la norma bajo análisis prevé que, cuando además de la nulidad de un acto administrativo se pretenda un restablecimiento del derecho o la indemnización de perjuicios, el interesado debe demostrar al menos sumariamente su existencia.

En el caso bajo examen, los demandantes no pretenden ningún restablecimiento del derecho, pues el medio de control ejercido corresponde al de simple nulidad. Entonces, no serán analizados los argumentos tendientes a demostrar o desvirtuar un perjuicio irremediable, tal como las afectaciones económicas, de liquidez, los riesgos al empleo, la alteración de precios y las complicaciones administrativas del trámite de devolución.

Así las cosas, el despacho limitará su estudio a los planteamientos relacionados con la infracción de normas superiores, atendiendo los dos métodos de análisis exigidos por el legislador.

⁶ Auto del 22 de junio de 2023, exp. 27668, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.



3. Sobre los artículos 2 a 8 del Decreto 572 de 2025.

Los demandantes, entre otros cargos de suspensión, cuestionaron la motivación del acto acusado con relación a las modificaciones de las tarifas y bases de retención y autorretención en la fuente, ya que este no demuestra de modo alguno las afirmaciones relacionadas con la mejora de la economía nacional, ni sobre la necesidad de cerrar las brechas entre el impuesto a cargo y las retenciones practicadas.

Así mismo, tampoco expone los estudios en que se fundamenta y no allega las simulaciones que fueron presuntamente realizadas por la demandada. De este modo, los solicitantes alegan que la modificación de las tarifas y de las bases de retención y autorretención carece de motivación suficiente y adecuada.

Para resolver, sea lo primero precisar que esta sección ha manifestado que la motivación constituye la expresión escrita de las razones de hecho y de derecho que constituyen el fundamento de la decisión. Por su conducto se realizan, entre otros, los mandatos y garantías que consagran los artículos 1, 29, 123 y 209 constitucionales⁷. Este mandato constitucional fue desarrollado por el artículo 42 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual ordena que las decisiones de la administración deben ser motivadas.

De acuerdo con lo anterior, todo acto administrativo, incluidos los decretos reglamentarios, debe exponer su fundamentación de forma razonada, completa, suficiente y adecuada, so pena de infringir las referidas normas constitucionales y legales. Con base en lo expuesto, el Decreto 572 de 2025 debe contener una motivación suficiente y adecuada de su decisión de modificar las tarifas de retención y autorretención en la fuente, así como de las modificaciones de las bases de retención fijadas en UVT.

Con relación a las tarifas, además de lo expuesto, es importante tener presente que el artículo 365 del Estatuto Tributario dispone que el Gobierno Nacional está facultado para establecer retenciones y autorretenciones en la fuente «con el fin de facilitar, acelerar y asegurar el recaudo del impuesto sobre la renta y sus complementarios», cuyos porcentajes deben atender los siguientes parámetros: i) la cuantía de los pagos o abonos, ii) las tarifas del impuesto vigentes y iii) los cambios legislativos que tengan incidencia en dichas tarifas.

El despacho destaca que, con estos criterios, el legislador estableció un límite a la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional con relación a la fijación de tarifas de retención y autorretención en la fuente, pues, si bien es competente para fijarlas, debe motivar su decisión de forma suficiente y adecuada frente a los parámetros dispuestos expresamente en la ley.

Ahora bien, este despacho tuvo oportunidad de estudiar el cargo de falta de motivación de los artículos 5 y 8 en el auto del 22 de agosto de 2025, en el cual se afirmó que «se presentó un estudio económico de la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual fue transcrito en las consideraciones del Decreto 572 de 2025, aduciendo que según este se requiere hacer la modificación que se concretó en dicho acto y mencionando diversos sectores de la economía. Además, este documento, así como el memorando del 1 de abril de 2025 y los correos electrónicos

⁷ En este sentido, ver las sentencias del 4 de junio y 27 de agosto de 2020, exps. 24231 y 24561, respectivamente, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez (E).



del 18 de enero, 19 del mismo mes y 17 de marzo integran los estudios de la memoria justificativa»⁸. De este modo, se determinó que el acto acusado contaba con una motivación.

No obstante, dicha providencia señaló que no estudiaría la suficiencia, pertinencia y adecuación de la motivación del decreto objeto de controversia, dado que no fue un aspecto controvertido en la petición de medida cautelar resuelta en esa ocasión. Y, si bien se anunció que esto podría ser verificado en la sentencia, esta afirmación no se debió a que ese tipo de análisis necesariamente correspondiera a un estudio de fondo, sino al hecho de que no fue el argumento que fundamentó la petición de medida cautelar.

De este modo, lo dicho en esa providencia no constituye un precedente para este caso, en el que se cuestiona la suficiencia y adecuación de la motivación del acto, lo cual será verificado a continuación. En todo caso, se insiste en que el examen de legalidad es preliminar, por lo que solo prosperará la medida cautelar, si se advierten los defectos alegados de forma directa en el acto administrativo, sin que se requiera de un análisis de fondo.

Precisado lo anterior, para verificar los cargos de suspensión planteados en este caso, el despacho evidencia que los considerandos del decreto transcribieron el artículo 365 del Estatuto Tributario. Luego, sustentaron el aumento de las tarifas de retención y autorretención, así como de las bases de retención, de la siguiente manera:

Que, de acuerdo con lo anterior, las tarifas que establece el Gobierno Nacional aplican a grupos de actividades económicas para evitar arbitrajes regulatorios entre ellas y porque no es eficiente la creación de tarifas individuales para cada actividad económica. En efecto, las tarifas individuales pueden ser de muy difícil control y fiscalización por lo que pueden propiciar comportamientos evasivos por los contribuyentes que busquen la menor tarifa de retención posible.

Que, adicionalmente, la agrupación de las actividades económicas evita una multiplicidad de tarifas, facilitando el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes, así como su fiscalización y control por parte de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.

Que, no es posible hacer un cálculo para cada contribuyente individualmente considerado con el que se garantice el recaudo anticipado exacto, sino que se hace una aproximación de su capacidad contributiva, de acuerdo con su actividad económica. Es decir, se busca un escenario en el que, en agregado, se cumpla con la finalidad prevista que es lograr el recaudo gradual del impuesto en el mismo ejercicio fiscal en el que se causa y, por lo tanto, existen tarifas de autorretención que agrupan varias actividades económicas (grupos tarifarios).

Que para identificar las actividades económicas susceptibles de un incremento tarifario de autorretención especial se desarrollaron simulaciones que permitieron estimar la brecha entre el impuesto a cargo y las retenciones y autorretenciones practicadas para el año gravable 2025, partiendo de las declaraciones de renta del año gravable 2023 y las declaraciones de retención en la fuente del año gravable 2024.

Que se pueden presentar las siguientes situaciones frente a la brecha mencionada:

- a. Brecha existente: es la que se presenta en aquellas actividades económicas en las que el impuesto a cargo es superior a las retenciones y autorretenciones practicadas.
- b. Brecha inexistente: es la que se presenta en aquellas actividades económicas en las que el impuesto a cargo es igual o inferior a las retenciones y autorretenciones practicadas.

Que en las actividades que tienen una brecha existente es necesario ajustar las tarifas de autorretención para lograr cerrarla. En la misma línea, cuando la brecha es inexistente, las tarifas de autorretención no se modifican. En otras palabras, se buscó ajustar la autorretención

⁸ Samai, índice 25, página 9.



en la fuente para lograr el recaudo del impuesto en la vigencia en la que se causa de acuerdo con el artículo 367 del Estatuto Tributario.

Que, al considerar actividades económicas para definir los nuevos grupos tarifarios, es posible que los contribuyentes allí agrupados presenten situaciones de brecha existente o inexistente. Es decir, el comportamiento de la actividad económica no necesariamente coincide con el comportamiento de cada contribuyente que desarrolla esa actividad económica. En consecuencia, las nuevas tarifas pueden dar lugar a situaciones de brecha inexistente. Los contribuyentes que queden en esta situación podrán solicitar la compensación o devolución de los saldos a favor que eventualmente se generen de acuerdo con los artículos 850 y siguientes del Estatuto Tributario.

Que, de acuerdo con el estudio económico elaborado por la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, enviado a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, el 12 de marzo de 2025, y radicado con número 2-2025-015892, se requiere modificar las tarifas de autorretención en la fuente a título de impuesto sobre la renta y las bases mínimas para aplicarla, por las razones que se describen a continuación:

"Que mediante el Decreto 242 de 2024 se ajustaron las tarifas de autorretención para los ingresos provenientes de la exportación de hidrocarburos, carbón y demás productos mineros, así como la retención en la fuente aplicable a los ingresos derivados de la venta de hidrocarburos y carbón a sociedades de comercialización internacional. Estos ajustes responden a la decisión de la Corte Constitucional, que mediante la Sentencia C-489 de 2023 declaró inexecutable la prohibición de deducir las regalías pagadas por el sector cuando declaran el impuesto sobre la renta, y manifiestan el interés de la administración tributaria de alinear el recaudo por autorretenciones a la realidad económica de los contribuyentes.

Que el comportamiento de la actividad económica en Colombia en 2024 refleja una clara senda de reactivación, con un crecimiento real prácticamente tres veces superior al registrado en 2023. Desde la perspectiva de la oferta, este crecimiento se debe principalmente al positivo desempeño de los sectores de agricultura y ganadería, las actividades artísticas y la recuperación del sector de la construcción, en particular por el impulso en la construcción de obras civiles.

Que el sector de agricultura y ganadería evidencia la implementación de una agenda gubernamental orientada a fortalecer el sector primario de la economía y reducir la dependencia del aparato productivo nacional y regional de los ingresos provenientes de los sectores extractivos. En este contexto, tanto el sólido desempeño del sector primario como el establecimiento de nuevos máximos históricos en exportaciones de productos no tradicionales, especialmente agrícolas, reflejan el éxito del proceso de reconversión productiva.

Que el sector cafetero tuvo un año histórico en términos de producción, gracias a la exitosa renovación de cultivos. Esta mayor producción, sumada a precios internacionales en niveles récord para la referencia colombiana, generará utilidades extraordinarias para el sector en la vigencia fiscal 2024. Se proyecta que la producción de café alcanzará nuevos máximos en 2025, consolidando así los resultados positivos observados el año anterior.

Que en diversos sectores de la economía existe una brecha significativa entre las autorretenciones y el impuesto a cargo. Esta diferencia, atribuida principalmente a una tarifa de autorretención que no evoluciona en consonancia con el impuesto a cargo de los contribuyentes, genera un costo de oportunidad para la administración tributaria, que no logra recaudar oportunamente los recursos correspondientes. Este fenómeno es particularmente notorio en actividades donde la relación entre autorretención e impuesto a cargo puede ser incluso inferior al 20%.

Que la retención en la fuente es un mecanismo diseñado para facilitar, acelerar y garantizar el recaudo del impuesto sobre la renta. Las mejores condiciones económicas generales y particulares, las adecuadas condiciones de liquidez del aparato productivo y las brechas significativas entre autorretenciones e impuesto a cargo en varios sectores económicos justifican una revisión de las tarifas de autorretención. Este ajuste reafirma el interés de la administración tributaria de adecuar el recaudo a la realidad económica de los contribuyentes."

Que, en línea con lo anterior, esta medida desarrolla el principio de sostenibilidad fiscal y evita traumatismos presupuestarios para el Estado al procurar el recaudo del impuesto sobre la renta en la misma vigencia en la que se causa.

[...]

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público allegó al expediente copia de los antecedentes administrativos. En ellos, consta el formato de memoria justificativa del acto acusado, que en el acápite denominado «ANTECEDENTES Y RAZONES DE



OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN»⁹ expone exactamente los mismos argumentos que conforman la parte considerativa del Decreto 572 de 2025, por lo que no se transcriben de nuevo.

De igual modo, la memoria justificativa sostiene, en el acápite de «IMPACTO ECONÓMICO»¹⁰, que el análisis sobre este punto «Está contenido en el estudio económico elaborado por la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, enviado a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN, el 12 de marzo de 2025, y radicado con número 2-2025-015892»¹¹. Dicho estudio, corresponde al que fue transcrito íntegramente en la parte considerativa del acto acusado, conforme lo expuesto previamente, por lo que tampoco se reiterará su contenido¹².

Así mismo, en «ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO»¹³ se hace referencia al estudio técnico enviado por el Ministerio a la DIAN el 12 de marzo de 2025, con radicado 2-2025-015892, y a los «Correos de la Dirección de Gestión de Estrategia y Analítica de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN del 18 y 19 de enero de 2025 y del 17 de marzo de 2025. Memorando de la Dirección General de Política Macroeconómica. Rad. No. 3-2025-005483 del 1 de abril de 2025»¹⁴.

El correo electrónico del 17 de marzo de 2025, referido en la memoria justificativa, manifestó que «el ejercicio consiste en revisar en cuáles actividades económicas las tarifas de autorretención podrían generar un valor retenido que supere el impuesto a cargo del contribuyente (situación que denominamos exceso de retención). En tales casos no sería recomendable aumentar las tarifas actuales»¹⁵. Para esto, pone de presente que existen dos propuestas: la primera, «eleva el número de tarifas de autorretención de 7 a 14, pues como ya se comentó, cada tarifa se diferencian dos grupos de actividades económicas, aquellas donde ya hay exceso de retención (la tarifa actual se preserva) y aquellas donde la autorretención está por debajo del impuesto a cargo (escenario en el cual se propone elevar la tarifa»¹⁶; la segunda propuesta, que realiza el mismo ejercicio, «solo que en esta propuesta la comparación se realiza para cada actividad económica en particular y no por grupo de actividades. Esto garantiza mayor precisión al no trabajar por grupos de actividades»¹⁷. Con base en esto, concluye lo siguiente¹⁸:

En suma, la propuesta 1 es más sencilla e incrementa el número de tarifas de 7 a 14. Por su generalidad aporta más recaudo que la propuesta 2 pero el número de actividades con exceso de autorretención se eleva y genera tratamientos desiguales. [L]a propuesta 2, por su parte, es menos sencilla. Eleva el número de tarifas desde 7 a 41, el aumento en el recaudo es más bajo que el de la Propuesta 1. Tiene a su favor, que al efectuar el análisis para cada actividad tiende a ser más equitativa, considerando las circunstancias de cada actividad concreta y no con la generalidad del grupo.

Este correo del 17 de marzo de 2025 enuncia que se aportan unas tablas comparativas, las cuales no obran en el expediente.

De otro lado, se evidencia que no fueron allegados los correos del 18 y del 19 de enero de 2025 anunciados en la memoria justificativa. No obstante, obra un correo del 18 de febrero del mismo año y tres correos del día 19 del mismo mes. En el primero, se indica que se aumentó el número de tarifas de autorretenciones con un

⁹ Samai, índice 34, PDF «16_110010327000202500055002MemorialWeb2025725153150», páginas 12 y siguientes.

¹⁰ *Ibidem*, página 18.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*, páginas 21 a 22.

¹³ *Ibidem*, página 18.

¹⁴ *Ibidem*, página 19.

¹⁵ *Ibidem*, página 23.

¹⁶ *Ibidem*, página 24.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.



incremento del recaudo, y obra el siguiente cuadro sobre los efectos de la modificación de las tarifas de autorretención¹⁹:

Conceptos	Actual	Propuesta	Diferencia
Impuesto a cargo	69	69	0,00
Retefuente	71	80	8,71
Exceso retefuente	2	11	8,71
Exceso retefuente %	3,0%	15,6%	12,6%
Impu a cargo sensible	20	25	5,03
Retefuente sensible	46	51	4,73
Exceso retefuente sensible %	133,4%	105,1%	-28,4%
Casos con exceso (Miles)	80	116	36,21
Casos con exceso %	29,9%	43,4%	13,6%
Anticipo siguiente	10,5	8,9	-1,56
Saldo a pagar	23	19	-3,64
Saldo a favor	39	46	6,55

A continuación, el correo electrónico analizado indica que el mayor recaudo (5,08 billones de pesos) daría lugar a un menor saldo a pagar en el impuesto sobre la renta por el año 2026, con un incremento de los saldos a favor «y en cerca del 43% de los agentes retenedores con una retención en la fuente que supera el impuesto a cargo, produciendo menor liquidez, costos financieros y una situación en que el recaudo anticipado del impuesto de renta desborda el valor de ese tributo»²⁰.

Igualmente, se aduce que los resultados de unificar la tarifa de autorretención para la exportación de oro entre zonas francas y comercializadoras internacionales, daría lugar a un recaudo adicional de 0,98 billones de pesos.

Y, finalmente, el correo efectúa el siguiente «resumen [de] los principales cambios en la ampliación de las bases que conversamos en la tarde»²¹.

Reducir el límite a partir del cual se practican retenciones en la fuente	Servicio de Hoteles, Restaurantes y Hospedajes. Pasar de 4 UVT a 2 UVT.
	Compra de Bienes y productos agropecuarios sin procesamiento industrial. Pasar de 92 UVT a 70 UVT
	Compra café pergamino o cereza. Pasar de 160 a 70.
	Adquisición de bienes raíces para vivienda de habitación por las primeras UVT. pasar de 20.000 UVT a 10.000 UVT.
	Adquisición de bienes raíces para vivienda de habitación sobre el exceso de las primeras 20.000. UVT. pasar de 20.000 UVT a 10.000 UVT.
	Compras y otros ingresos tributarios en general DECLARANTE. Pasar de 27 UVT a 10 UVT
	Compras y otros ingresos tributarios en general NO DECLARANTE. Pasar de 27 UVT a 10 UVT

En cuanto al hilo de correos electrónicos del 19 de febrero de 2025, se advierte que únicamente dan constancia del envío del «borrador de proyecto de decreto», con sus modificaciones²².

Por su parte, el documento del 1 de abril de 2025, identificado con el radicado 3-2025-005483, resalta que la modificación de las tarifas tuvo presente que no se impusiera una mayor carga a las actividades a las que ya pagan un mayor valor por este concepto que el impuesto a cargo. Además, indicó que, «con el propósito de

¹⁹ *Ibidem*, página 29.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*, página 30.

²² *Ibidem*, páginas 26 a 28.



garantizar el recaudo proyectado por parte de la DIAN, se observa que la tarifa de autorretención para este Proyecto de Decreto ha aumentado en promedio simple 0,78 puntos porcentuales (pp), una cifra 0,48 pp superior a la proyección enviada el 9 de marzo (0,3 pp). Si bien este incremento se justifica para mantener el nivel de recaudo de la inversión anterior del Proyecto de Decreto, también implica un ajuste significativo en la liquidez de varios sectores que sí van a tener ajustes tarifarios»²³.

Este documento también manifestó que se debían revisar algunos sectores que presentan relaciones de retención sobre impuesto a cargo superiores a uno, es decir, que generan saldos a favor según los agregados de renta de 2023. Y precisó que «Estos sectores han sido incluidos dentro de aquellos sujetos a incrementos en las tarifas de autorretención, lo que impactaría aún más su liquidez. No obstante, se reconoce que ninguna propuesta es perfecta y que los sectores afectados por el aumento tarifario, con una relación superior a 1 entre retenciones e impuesto a cargo, representan apenas el 5% de las 227 actividades que hoy presentan esta condición»²⁴.

Finalmente, el memorando del 1 de abril señala que, en aplicación de la ley de la regla fiscal, el cambio propuesto constituye una transacción de única vez, por lo que el recaudo mejorará la liquidez de la Nación, pero no podrá destinarse al financiamiento del gasto corriente en 2025; y que no atendería el compromiso ante el Fondo Monetario Internacional (FMI) de reencauzar las finanzas públicas, ya que implica un adelanto del recaudo de 2026, lo que requerirá ajustes presupuestales para compensar el efecto en el 2026.

Según se observa, la sola lectura de las consideraciones del Decreto 572 de 2025 y los documentos que soportan la memoria justificativa no permiten identificar con precisión los fundamentos técnicos, económicos o jurídicos que sustentan las afirmaciones contenidas en los considerandos del decreto. Es decir, los antecedentes no explican lo siguiente:

- cuáles fueron los criterios objetivos que justificaron la agrupación de actividades económicas adoptada por el Gobierno Nacional y por qué dicha clasificación era idónea;
- cómo las tarifas fijadas permiten que, en agregado, se cumpla con la finalidad de lograr un recaudo gradual del tributo;
- cuáles son, con precisión, las actividades económicas que eran susceptibles de un incremento tarifario por existir una brecha entre el impuesto a cargo y las retenciones y autorretenciones practicadas en el 2025, y en cuáles de ellos se presentó una brecha de más del 20%, como se afirmó en las consideraciones;
- por qué las estimaciones realizadas con la información del impuesto a cargo de 2023 y las declaraciones de retención del 2024 demuestran con suficiencia sus conclusiones;
- en qué datos se sustenta que la actividad económica de 2024 refleja una senda de reactivación y crecimiento real, más allá de la simple afirmación de un crecimiento y positivo desempeño de sectores de agricultura, ganadería, actividades artísticas y construcción;
- qué sustenta que la agenda gubernamental del sector primario permitió una mejora en la agricultura y ganadería;
- cómo influyó la renovación de cultivos en la mayor producción cafetera y los precios internacionales en la generación de utilidades extraordinarias, y por qué este tipo de beneficios no recurrentes justifican un cambio de las tarifas;

²³ *Ibidem*, página 33.

²⁴ *Ibidem*.



- por qué considera que las condiciones de liquidez del aparato productivo son adecuadas para el incremento de las tarifas.
- cómo se relaciona el principio de sostenibilidad fiscal y la estabilidad presupuestaria, invocados en las consideraciones, así como los demás puntos expuestos, con los requisitos para fijar las tarifas del artículo 365 del Estatuto Tributario.

De este modo, si bien el acto acusado contiene una motivación (tal como lo señaló el referido auto del 22 de agosto de 2025²⁵), esta es insuficiente e inadecuada, pues no detalla en qué se fundamentan las conclusiones expuestas por el Gobierno Nacional para modificar las bases y tarifas de retención y autorretención.

Más aún, la memoria justificativa y el estudio económico refieren simulaciones y análisis de la situación macroeconómica de ciertos sectores económicos, pero no fueron aportados ni transcritos en ninguno de los documentos allegados.

El estudio económico de la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público alude de manera genérica al comportamiento positivo de ciertos sectores de la economía, como el agrícola y el cafetero, sin establecer con precisión cuáles fueron las cifras o proyecciones que permitieron llegar a tal conclusión, ni las estimaciones de utilidades y el análisis puntual frente al aumento tarifario y de umbrales y su efecto para dichos sectores, a partir del cual se pudiese concluir una variación en los pagos o abonos en cuenta que justificase la medida.

En esencia, los considerandos del decreto que transcriben el estudio macroeconómico contienen afirmaciones generales frente a la necesidad de agrupar las actividades económicas por razones de eficiencia, la existencia de una brecha detectada a partir de simulaciones y presuntas mejoras en la situación económica de diversos sectores productivos. Sin embargo, esas aseveraciones no se acompañan de evidencia cuantificable que permita establecer que las modificaciones propuestas obedecieron a criterios técnicos que tuviesen en cuenta los parámetros establecidos por el legislador en el artículo 365 del Estatuto Tributario.

De hecho, la memoria justificativa del acto acusado indica que el único documento que sustenta económicamente el aumento tarifario y de los umbrales es el estudio del 2 de marzo de 2025, identificado con radicado 2-2025-015892, que también funge como soporte del impacto económico de la medida, de manera que la justificación allí contenida debería ser suficiente para explicar el cambio normativo, y no lo es, ante la carencia de las proyecciones, simulaciones y análisis cuantitativos que pudiesen explicar mayores pagos susceptibles de soportar una mayor carga tributaria.

Dicha información tampoco figura en las comunicaciones electrónicas entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la DIAN, que carecen de soportes que reflejen el estudio pormenorizado del examen macroeconómico, jurídico y técnico de la decisión.

Por lo anterior, un estudio preliminar de legalidad, permite determinar que las tarifas de retención y autorretención fijadas en el acto acusado, así como las bases de retención, no fueron suficiente ni adecuadamente motivadas.

²⁵ Samai, índice 25.



Lo anterior permite concluir, en esta etapa preliminar, que se encuentran acreditados los requisitos específicos de procedibilidad del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo con relación a los artículos 2 a 8 del acto acusado, sin que sean necesario estudiar los demás cargos de suspensión propuestos por los interesados.

4. Sobre el artículo 1 del Decreto 572 de 2025.

Esta disposición, que dispuso que la tarifa de retención de los CDAT será la misma prevista para los títulos de renta fija, también fue controvertida por los peticionarios afirmando que no fue debidamente sustentada.

Teniendo esto presente, para resolver, el despacho reitera que este artículo, en cuanto acto administrativo, debe estar suficiente y debidamente motivado, conforme lo exige la Constitución y la ley.

Ahora, a diferencia de las demás tarifas y bases de retención y autorretención reguladas en el acto acusado, el Gobierno Nacional no justificó esta disposición en la mejor marcha de la economía, ni en la existencia de brechas entre el impuesto a cargo y las retenciones practicadas en algún sector de la economía. En realidad, del texto de las consideraciones del Decreto 572 de 2025, se observa que esta disposición se fundamentó en los siguientes términos:

Que es necesario equiparar el tratamiento aplicable en materia de retención en la fuente entre los rendimientos financieros derivados de títulos, tales como los certificados de depósito a término (CDT), y los certificados de depósito de ahorro a término (CDAT) para eliminar arbitrajes regulatorios.

Así las cosas, no se advierte una insuficiencia o inadecuada motivación de la modificación de esta tarifa de retención en la fuente. Por el contrario, la motivación revela un ajuste razonable a los parámetros legales y constitucionales, pues pretende que dos ingresos idénticos (rendimientos financieros) sean tratados iguales, esto es, con una misma tarifa de retención en la fuente. Por lo expuesto, este cargo de suspensión no está llamado a prosperar.

De otro lado, se observa que los peticionarios alegaron la violación de los principios de legalidad, el desbordamiento de la potestad reglamentaria y la modificación de los elementos del tributo sin autorización del legislador.

Para esto, huelga recordar que el artículo 365 del Estatuto Tributario advierte que el Gobierno Nacional «podrá» establecer las retenciones en la fuente con el fin de facilitar, acelerar y asegurar el recaudo del impuesto sobre la renta.

En línea con lo anterior, el artículo 367 ibidem dispone que la retención «tiene por objeto conseguir en forma gradual que el impuesto se recaude en lo posible dentro del mismo ejercicio en el que se cause». Además, el artículo 365 referido también prevé que el Gobierno Nacional «determinará los porcentajes» atendiendo la cuantía de los pagos o abonos en cuenta, las tarifas vigentes del impuesto y los cambios legislativos.

En todo caso, el párrafo primero de esta norma precisa que el porcentaje de retención por otros ingresos tributarios será de máximo el 4,5% del pago o abono en cuenta. Y, por su parte, el párrafo segundo señala que se «establecerá» un sistema de autorretención a título de impuesto sobre la renta y complementarios, que no exime a los autorretenedores de ser sujetos de retenciones.



Como se observa, estas normas establecen que el Gobierno Nacional es el competente para establecer las tarifas de retención y de autorretención en la fuente. En ese sentido, la modificación de la tarifa de retención de los CDAT, *a priori*, no supone una vulneración de los principios mencionados, en la medida en que no hay una contradicción entre la norma demandada y la habilitación legal. En realidad, dicho análisis requiere de una valoración probatoria que permita establecer si las modificaciones exceden dicha habilitación o los cánones constitucionales.

Además, los demandantes alegaron la violación a los principios de equidad, no confiscatoriedad, certeza, confianza legítima, capacidad contributiva, proporcionalidad, progresividad, igualdad, eficiencia, sostenibilidad fiscal, el espíritu de justicia y la separación de poderes.

Al respecto, se observa que este es un análisis que no corresponde a una confrontación normativa ni al estudio de pruebas, pues para decidir sobre estos puntos es necesario determinar el alcance de dichos principios y deberes y, con base en ello, determinar si existió alguna infracción. En ese sentido, dicho estudio se efectuará en la sentencia, por corresponder al fondo del asunto.

En lo que respecta a la vulneración de los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y el debido proceso, dado el limitado tiempo para ajustar los sistemas contables y considerando las proyecciones financieras, se evidencia que el acto acusado fue publicado el 29 de mayo de 2025 y previó que entraría en vigor a partir del primer día calendario del mes siguiente a su publicación.

Al respecto, se observa que los solicitantes no allegaron pruebas que demuestren que el tiempo previsto en la norma para su entrada en vigor era insuficiente, ni cómo esta circunstancia afectó las proyecciones financieras. De forma que, no es posible acceder a dichos argumentos que serán objeto de estudio en la decisión de fondo.

Así mismo, tampoco se establece de dónde surge la necesidad de evaluar la idoneidad y necesidad de la medida y cuál es la fuente normativa del principio de racionalidad tributaria, para establecer una contradicción evidente que hiciese prosperar la medida de suspensión.

Adicionalmente, tampoco se demuestra porqué el decreto no cumplió con los estándares de consulta pública abierta, siendo que obran evidencias de que el acto fue publicado y recibió observaciones públicas, en sujeción a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015.

De igual manera, frente a los argumentos relativos a la distorsión de la naturaleza de la retención, la finalidad de la medida y el hecho de que no se tuviese en cuenta el impuesto final, las solicitudes no allegan pruebas de tal circunstancia. Excepción hecha de la solicitud del expediente 30408 que presenta simulaciones con las tarifas de autorretenciones en la fuente del artículo 8, que serán objeto de suspensión, como se explicó precedentemente, por lo que no es procedente su análisis para decidir sobre la suspensión del artículo 1.

En igual sentido, los argumentos relativos a que los contribuyentes deban tramitar devoluciones con relación a las retenciones de los CDAT no están respaldados de evidencia que permita al juez comprobar la pérdida de costos de oportunidad y su cuantificación, en los términos planteados en las peticiones.



Por último, los solicitantes no aportan pruebas del presunto desequilibrio y desprotección de los contribuyentes por la extensión de la retención a los CDAT, ni tampoco de la afectación a los derechos a la vida, a la dignidad humana y el acceso a la vivienda frente a la disminución de umbrales prevista en el resto del articulado.

No obstante, debe precisarse que ser sujeto a retenciones no lleva implícita la calidad de declarante, dado que se trata de deberes y obligaciones con alcance distinto, contrario a lo expuesto por el solicitante. Así mismo, las devoluciones tienen lugar cuando se generan saldos a favor, pagos en exceso o pagos de lo no debido. En ese sentido, los argumentos expuestos no son procedentes.

Conclusión

El despacho accederá a suspender provisionalmente a los artículos 2 a 8 del Decreto 572 de 2025, dado que se acreditó el cumplimiento de los requisitos específicos del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pero negará la suspensión del artículo 1 por no demostrarse dichos requisitos.

No obstante, en la medida en que el adecuado recaudo de impuestos y contribuciones involucra el interés general, y que la sostenibilidad fiscal funge como criterio orientador de todas las ramas del poder público (artículo 334 de la Constitución), el despacho considera necesario precisar que, como consecuencia de la suspensión provisional parcial que será decretada, deberán aplicarse las normas sustituidas por los artículos 2 a 8 del Decreto 572 de 2025, que regulaban las tarifas y bases de retención y autorretención en la fuente.

En mérito de lo expuesto, el despacho,

RESUELVE

1. **SUSPENDER** provisionalmente los efectos de los artículos 2 a 8 del Decreto 572 de 2025.
2. **NEGAR** la suspensión provisional de los efectos del artículo 1 del Decreto 572 de 2025.
3. **ACLARAR** que el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional, en este caso, tiene como consecuencia la aplicación de las normas que fueron sustituidas por los artículos 2 a 8 del Decreto 572 de 2025.

Cópiese, notifíquese y comuníquese. Cúmplase.

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>