

Bogotá D.C., junio 6 de 2025

Honorables Magistrados
CONSEJO DE ESTADO
SECCIÓN CUARTA (REPARTO)
E.S.D.

Asunto: Acción de nulidad en contra del Decreto 572 de 2025.
Actor: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia).
Accionado: Gobierno nacional, representado en el acto demandado por el presidente de la República y el ministro de Hacienda y Crédito Público.

Respetuoso saludo.

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**, identificada con el NIT 901.652.590-1, representada en este acto por el suscrito representante legal, organización que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, en ejercicio de los derechos fundamentales a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40 constitucional) presenta el medio de control de **NULIDAD** en contra del Decreto 572 del 28 de mayo de 2025 que modifica el Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria, en lo relacionado con las tarifas de retención y autorretención y bases mínimas para practicar retención en la fuente, expedido por el **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, conforme se expone a continuación.

I. PARTES

1.1. Demandante:

La **Fundación para el Estado de Derecho** (en adelante **FEDe. Colombia**), identificada con NIT 901.652.590-1, representada en este acto por el suscrito representante legal. (Anexo 1)

1.2. Demandada:

La Nación – **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** y la **Presidencia de la República de Colombia**, representadas por el ministro de Hacienda y el presidente de la República.

II. ANOTACIÓN PRELIMINAR

La Fundación para el Estado de Derecho presenta demanda de nulidad simple contra el Decreto 572 del 28 de mayo de 2025, que sustituye unos artículos del Capítulo 7 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.

Mediante esta norma, el Gobierno nacional introdujo modificaciones a algunas bases para realizar retención en la fuente, e incrementó tarifas de retención y autorretención a diversos sectores económicos, con efectos a partir del 1 de junio de 2025. Si bien la legislación vigente reconoce al Ejecutivo la facultad para reglamentar estos mecanismos de recaudo, dicha potestad debe ejercerse con sujeción estricta a los principios constitucionales que rigen el sistema tributario, entre ellos la legalidad, equidad, justicia y progresividad, así como los límites materiales derivados de estos, tales como la capacidad contributiva y la prohibición de efectos confiscatorios.

Durante el proceso de expedición del Decreto, se habilitó una etapa formal de participación, pero, en general, las observaciones presentadas por diversos actores no fueron acogidas¹. El Ministerio de Hacienda se limitó a reiterar las finalidades fiscales del proyecto sin explicar de manera detallada los criterios utilizados para asignar las nuevas tarifas, ni justificar técnica o jurídicamente su incidencia sectorial.

Así, el contenido del Decreto plantea interrogantes sobre su conformidad con los límites a la potestad reglamentaria en materia tributaria. Por lo tanto, esta demanda de nulidad no se dirige únicamente a controvertir un ajuste en las bases mínimas y tarifas de retención y autorretención en la fuente, sino que pone en evidencia un uso del poder reglamentario que desborda el marco normativo previsto para este tipo de instrumentos.

Al modificar aspectos sensibles de la carga fiscal en múltiples sectores económicos, sin motivación diferenciada ni análisis técnico verificable, el Decreto 572 de 2025 plantea un precedente que requiere control judicial, en defensa de los principios constitucionales que rigen la imposición tributaria y la actuación del Ejecutivo en un Estado de Derecho.

III. NORMA DEMANDADA

Decreto 572 de 28 de mayo de 2025 “Por el cual se sustituyen el artículo 1.2.4.4.1. del Capítulo 4 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1, los artículos 1.2.4.6.7. al 1.2.4.6.9. del Capítulo 6 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1, el inciso 3 y el literal i) del artículo 1.2.4.9.1. del Capítulo 9 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1, el artículo 1.2.4.10.8. del Capítulo 10 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1 y el artículo 1.2.6.8. del Título 6 de la Parte 2 del Libro 1 y se adiciona un parágrafo al artículo 1.2.4.2.83. del Capítulo 2 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria, en lo relacionado con las tarifas de autorretención y bases mínimas para practicar retención en la fuente” el cual dispone:

Artículo 1º. Adíjéntase un parágrafo al artículo 1.2.4.2.83. del Capítulo 2 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016. Adíjéntase un parágrafo al artículo 1.2.4.2.83. del Capítulo 2 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, el cual quedará así: “Parágrafo. La regla aquí prevista se aplicará a los rendimientos financieros derivados de los Certificados de Depósito de Ahorro a término (CDAT).”

¹ Solo fueron aceptados dos comentarios dirigidos al mismo asunto: se solicitaba igualar la tarifa de retención en la fuente entre CDAT y CDT, ya que ambos son instrumentos equivalentes.

Artículo 2º. Sustitución del artículo 1.2.4.4.1. del Capítulo 4 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria.
Sustitúyase el artículo 1.2.4.4.1. del Capítulo 4 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria, el cual quedará así:

“Artículo 1.2.4.4.1. Cuando no se practica retención en la fuente. No se hará retención en la fuente sobre los pagos o abonos en cuenta por prestación de servicios cuya cuantía individual sea inferior a dos (2) UVT.”

Artículo 3º. Sustitución del artículo 1.2.4.6.7. del Capítulo 6 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria.
Sustitúyase el artículo 1.2.4.6.7. del Capítulo 6 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria, el cual quedará así:

“Artículo 1.2.4.6.7. Retención en la fuente sobre los pagos o abonos en cuenta en la adquisición de bienes o productos agrícolas o pecuarios sin procesamiento industrial o en las compras de café pergamino tipo federación. A opción del agente retenedor, no será obligatorio efectuar retención en la fuente sobre los pagos o abonos en cuenta que se originen en la adquisición de bienes o productos agrícolas o pecuarios sin procesamiento industrial, cuyo valor no exceda de setenta (70) UVT. Cuando el pago o abono en cuenta exceda la suma indicada en el inciso anterior, la tarifa de retención en la fuente será del uno punto cinco por ciento (1.5 %).”

Artículo 4º. Sustitución del artículo 1.2.4.6.8. del Capítulo 6 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria.
Sustitúyase el artículo 1.2.4.6.8. del Capítulo 6 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria, el cual quedará así:

“Artículo 1.2.4.6.8. Retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta y complementarios en las compras de café pergamino o cereza. No se efectuará retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta y complementarios sobre los pagos o abonos en cuenta que se originen en las compras de café pergamino o cereza, cuyo valor no exceda la suma de setenta (70) UVT. Cuando el pago o abono en cuenta exceda la suma indicada en el inciso anterior, la tarifa de retención en la fuente será del cero punto cinco por ciento (0.5%).”

Parágrafo. Para efectos de establecer la cuantía del pago o abono en cuenta no sujeto a retención en la fuente de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, se tomará la sumatoria de todos los valores correspondientes a operaciones realizadas en una misma fecha entre un mismo vendedor y un mismo comprador por concepto de compras de café pergamino o cereza.”

Artículo 5º. Sustitución del artículo 1.2.4.6.9. del Capítulo 6 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria.
Sustitúyase el artículo 1.2.4.6.9. del Capítulo 6 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria, el cual quedará así:

“Artículo 1.2.4.6.9. Retención en la fuente en la compra de oro por las sociedades de comercialización internacional. Las compras de oro efectuadas por las sociedades de comercialización internacional se encuentran sometidas a retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta a la tarifa del dos punto cinco por ciento (2.5%) sobre el valor total del pago o abono en cuenta.”

Artículo 6º. Sustitución del inciso 3 y el literal i) del artículo 1.2.4.9.1. del Capítulo 9 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria. Sustitúyase el inciso 3 y el literal i) del artículo 1.2.4.9.1. del Capítulo 9 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria, los cuales quedarán así:

“Cuando el pago o abono en cuenta corresponda a la adquisición de bienes raíces cuya destinación y uso sea vivienda de habitación, la retención prevista en este artículo será del uno por ciento (1%) por las primeras diez mil (10.000) UVT. Para el exceso de dicho monto, la tarifa de retención será del dos punto cinco por ciento (2.5%). Cuando el pago o abono en cuenta corresponda a la adquisición de bienes raíces cuya destinación y uso sean distintos a vivienda de habitación, la retención prevista en este artículo será del dos punto cinco por ciento (2.5%).”

“1) Los que tengan una cuantía inferior a diez (10) UVT.”

Artículo 7º. Sustitución del artículo 1.2.4.10.8. del Capítulo 10 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria. Sustitúyase el artículo 1.2.4.10.8. del Capítulo 10 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria, los cuales quedarán así:

“Artículo 1.2.4.10.8. Base mínima no sometida a retención en la fuente por concepto de emolumentos eclesiásticos. No estarán sujetos a retención en la fuente los pagos o abonos en cuenta en dinero o en especie que tengan una cuantía individual inferior a diez (10) Unidades de Valor Tributario (UVT), que efectúen los agentes de retención por concepto de emolumentos eclesiásticos a contribuyentes obligados y no obligados a presentar la declaración del impuesto sobre la renta y complementario, de conformidad con el artículo 1.2.4.9.1 literal i) de este decreto. Igualmente no se aplicará la retención en la fuente sobre los pagos o abonos en cuenta por concepto de emolumentos eclesiásticos que efectúen las personas naturales que no tengan la calidad de agentes de retención de conformidad con las disposiciones contenidas en el Estatuto Tributario.””

Artículo 8º. Sustitución del artículo 1.2.6.8. del Título 6 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria. Sustitúyase el artículo 1.2.6.8. del Título 6 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria, el cual quedará así: “Artículo 1.2.6.8. Autorretenedores y tarifas. Para efectos del recaudo y administración de la autorretención a título de impuesto sobre la renta y complementarios de que trata el artículo 1.2.6.6. de este decreto, todos los sujetos pasivos allí mencionados son autorretenedores. Para tal efecto, la autorretención a título del impuesto sobre la renta y complementarios se liquidará sobre cada pago o abono en cuenta realizado al contribuyente sujeto pasivo de este tributo, de acuerdo con las siguientes actividades económicas y a las siguientes tarifas:

(...) (Anexo 2).

Una vez verificado el contenido del *Diario Oficial No. 53.132* del 29 de mayo de 2025, se constata que el Decreto 572 del 28 de mayo de 2025 fue debidamente publicado y entró en vigencia el 1 de junio de 2025.

IV. NORMAS VULNERADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

El Decreto 572 del 28 de mayo de 2025 fue expedido en contravención de la Constitución y la ley, incurriendo en vicios sustanciales que comprometen su legalidad, así:

Normas constitucionales y legales vulneradas:

- Artículo 150.12 de la Constitución: reserva de ley en materia tributaria.
- Artículo 338 de la Constitución: principio de legalidad tributaria.
- Artículo 95.9 de la Constitución: deber de contribuir al financiamiento de los gastos del Estado según la capacidad contributiva.
- Artículo 363 de la Constitución: principios de equidad y justicia del sistema tributario.
- Artículo 58 de la Constitución: derecho a la propiedad privada.
- Artículo 8, numeral 8 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA): deber de publicar los proyectos de actos regulatorios.
- Artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA): causales de nulidad de los actos administrativos, en particular por falsa motivación, desviación de poder y expedición irregular.
- Artículo 365 del Estatuto Tributario: límites a la facultad reglamentaria del Ejecutivo para fijar tarifas de retención y autorretención en la fuente.
- Artículo 367 del Estatuto Tributario: naturaleza y finalidad de la retención en la fuente.

Concepto de la violación:

- i) Exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria y violación de los principios de legalidad, equidad y justicia tributaria, por i) desconocer los criterios legales para definir los porcentajes de retención en la fuente y modificar la naturaleza de la figura, ii) modificar de facto la configuración del impuesto de renta, y, iii) tener efectos confiscatorios.
- ii) Falsa e insuficiente motivación del acto administrativo, al carecer de estudios técnicos, económicos o fiscales que sustenten las medidas adoptadas, y al incurrir en contradicciones entre sus considerandos y su articulado.
- iii) Desviación de poder, al utilizar la figura de la retención únicamente con fines recaudatorios ajenos a los criterios legales que orientan la fijación de los porcentajes, excediendo el objeto jurídico previsto en el artículo 365 E.T., limitado a facilitar, acelerar y asegurar el recaudo del impuesto.

- iv) Expedición irregular por incumplimiento del deber contenido en el artículo 8, numeral 8 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

Cada uno de estos cargos se desarrolla a continuación, con sus fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales.

Nota: En la demanda se hará referencia a las retenciones de manera general, bien sea que se practiquen por terceros pagadores o por el mismo contribuyente-autorretención-.

4.1. Introducción: naturaleza jurídica de la retención y la autorretención en la fuente

La retención en la fuente constituye un mecanismo instrumental de recaudo anticipado del impuesto sobre la renta, orientado a facilitar, acelerar y asegurar el cumplimiento oportuno de las obligaciones tributarias legalmente establecidas. No configura un tributo autónomo ni una obligación sustancial independiente, sino un procedimiento auxiliar, subordinado al régimen sustancial del impuesto.

El fundamento normativo de esta figura se encuentra en los artículos 365 y 367 del Estatuto Tributario. El primero faculta al Gobierno nacional para establecer porcentajes de retención en la fuente, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la tarifa del impuesto, y el segundo precisa su finalidad: lograr que el impuesto se recaude, en lo posible, dentro del mismo ejercicio gravable en que se cause. Se trata, en suma, de un sistema que busca garantizar el cumplimiento fiscal, anticipando parcialmente el pago de un impuesto ya existente, sin alterar sus elementos esenciales.

El origen normativo de esta figura en Colombia se remonta al Decreto 1651 de 1961, mediante el cual el Gobierno fue facultado para “establecer retenciones en la fuente con el fin de facilitar, acelerar y asegurar el recaudo del impuesto sobre la renta y sus complementarios”². Posteriormente, dicha figura fue sistematizada en el Estatuto Tributario, cuya regulación ha sido desarrollada por vía reglamentaria dentro de los márgenes previstos por el legislador.

Desde una perspectiva constitucional, la validez del mecanismo está sujeta al cumplimiento de los principios de legalidad, certeza, proporcionalidad y justicia tributaria, consagrados en los artículos 338 y 363 de la Constitución. En particular, los principios de equidad y la justicia, sirven de fundamento al criterio de capacidad contributiva, que exige que la carga fiscal guarde relación con la situación económica real del obligado, constituyendo así, un límite al deber de contribución previsto en el artículo 95.9 constitucional. Ese límite supone que la retención en la fuente no puede ser empleada para imponer cargas excesivas o anticipadas que desborden la base real del impuesto.

² Cfr. Julio Roberto Piza Rodríguez, Pedro Enrique Sarmiento Pérez y Roberto Insignares Gómez (eds.), *El impuesto sobre la renta y complementarios: consideraciones teóricas y prácticas*, 3.^a ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 650.

En este marco también se ubica la autorretención en la fuente, entendida como la figura mediante la cual ciertos contribuyentes -por disposición legal o reglamentaria- se aplican retenciones sobre sus propios ingresos. Aunque responde a la misma lógica instrumental de eficiencia y simplificación, su diseño requiere un escrutinio más estricto del equilibrio financiero del contribuyente obligado. La autorretención no puede convertirse en una forma de imposición sustancial encubierta, ni puede desconocer el carácter subordinado de la figura frente al tributo sustancial que anticipa.

Así, tanto la retención como la autorretención solo se justifican en la medida en que conserven su naturaleza jurídica de mecanismos operativos, sujetos a los límites legales y constitucionales del sistema tributario. La actuación del Ejecutivo en la regulación de estas figuras debe permanecer dentro del marco conferido por la ley y no puede alterar, directa o indirectamente, los elementos estructurales del tributo, ni sustituir al legislador en la definición de sus aspectos sustanciales.

4.2. El Decreto 572 de 2025 constituye un exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria y vulnera los principios de legalidad, equidad y justicia tributaria.

4.2.1- El Decreto 572 de 2025 desconoce los criterios legales para definir los porcentajes de retención en la fuente y modifica la naturaleza de la figura.

La potestad reglamentaria atribuida al presidente de la República en el artículo 189.11 de la Constitución tiene como finalidad garantizar la cumplida ejecución de las leyes, lo que implica que su ejercicio debe mantenerse dentro del marco y los límites establecidos por el legislador. En materia tributaria, esta exigencia es aún más estricta, pues el artículo 338 de la Constitución exige que los aspectos fundamentales del tributo, cuenten con respaldo legal y no pueden ser definidos por el Ejecutivo mediante actos administrativos.

La retención en la fuente (bien sea que se practique por un tercero pagador, o por el mismo contribuyente), como forma anticipada de recaudo del impuesto sobre la renta, encuentra su habilitación específica en el artículo 365 del E.T., que permite al Gobierno establecer porcentajes de retención, con sujeción expresa a tres criterios objetivos: i) el monto de los pagos o abonos, ii) las tarifas legales del impuesto y/o iii) los cambios legislativos que tengan incidencia sobre dichas tarifas.

Tales criterios son taxativos, y dan cuenta de que, aunque se trata de una herramienta de recaudo, la retención en la fuente (sea practicada por un tercero pagador o por el mismo contribuyente), responde a una lógica de justicia tributaria, según la cual, el deber de contribuir con las cargas públicas encuentra límite en los principios constitucionales de justicia, equidad y progresividad, fundamento de la denominada capacidad contributiva.

En otras palabras, la definición explícita por parte del legislador de los elementos que habilitan la definición de los porcentajes de retención en la fuente, revela que la retención, antes de herramienta de recaudo es una figura de anticipo del tributo, y por ello, está sujeta a la capacidad contributiva de los sujetos a los cuales se aplica.

Desde luego no se afirma que deba existir una correspondencia absoluta entre la retención y el tributo definitivo, pues el sistema tributario colombiano permite algunos “desfases” en la configuración de dicha relación, que explican la existencia de la figura de la devolución de los saldos a favor. No obstante, la norma que fija los criterios para establecer los porcentajes de retención sí exige cierta proporcionalidad, racional y objetiva, entre dichas tarifas y criterios objetivos, ajenos por lo demás a una simple justificación de incremento del recaudo.

En esa medida, la retención y la autorretención se configuran como instrumentos subordinados al diseño legal del tributo, cuya aplicación debe responder a elementos verificables que den cuenta de una mayor muestra de capacidad económica en la que deba participar el Estado, o de un cambio normativo tarifario que justifique su incremento. Repárese en que, el legislador, al imponer tales criterios, no solo está delimitando la competencia del Ejecutivo, sino que está exigiendo que toda variación reglamentaria en la materia se funde en hechos objetivos que reflejen una modificación en la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

Ahora bien, en el caso del Decreto 572 -artículos 5 y 8- no se advierte la existencia de los criterios fijados en el artículo 365 del E.T. Nótese que el incremento de las tarifas de retención y autorretención, así como la disminución de las bases mínimas de retención no obedecen a una reforma legislativa del impuesto sobre la renta, ni se fundamenta en un cambio tarifario legal que implique mayor carga tributaria para los contribuyentes. Tampoco se ha acreditado un incremento objetivo en la renta gravable de los sectores afectados que justifique un mayor valor retenido a título de abono.

Aunque el Gobierno alude a un estudio elaborado por la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda, en el proceso de elaboración del decreto no se allegó un análisis técnico con cuantificaciones sectoriales que permitan verificar una correlación efectiva entre los cambios regulatorios y la evolución económica de los contribuyentes. La sola afirmación general de una “mejora económica” no constituye motivación suficiente para alterar los parámetros de la retención, ni respalda válidamente el uso del instrumento como medio estructural de financiamiento fiscal.

Este uso desviado de la autorretención desvirtúa su naturaleza jurídica como mecanismo de recaudo y anticipación del impuesto y la transforma en una figura funcionalmente distinta, orientada a maximizar el flujo de caja del Estado sin consideración suficiente por la proporcionalidad o por la verdadera capacidad contributiva del sujeto obligado. En esa medida, la reglamentación excede los fines establecidos por la ley y vulnera los principios constitucionales que limitan el ejercicio de la potestad reglamentaria en materia tributaria.

El acto impugnado, entonces, no se limita a desarrollar aspectos procedimentales del sistema de retención, sino que introduce modificaciones sustantivas que inciden directamente sobre la carga económica de los contribuyentes, sin habilitación legislativa clara, ni motivación técnica adecuada, lo que compromete su legalidad.

4.2.2 El Decreto 572 de 2025 modifica de facto la configuración del impuesto de renta.

El Decreto 572 de 2025 establece porcentajes de autorretención en la fuente -artículo 8º- que, al ser aplicados sobre ingresos brutos sin consideración de los costos y deducciones permitidas, generan anticipos significativamente superiores al impuesto que realmente corresponde pagar. En consecuencia, el efecto práctico de la norma es un incremento indirecto de la tarifa efectiva del impuesto, sin mediación legislativa, en abierta contradicción con los principios de legalidad y reserva de ley tributaria.

En el régimen colombiano, la tarifa general del impuesto sobre la renta para personas jurídicas es del 35 %³, aplicada sobre la base gravable neta. La retención en la fuente, como mecanismo de recaudo anticipado, debe ser coherente con esta estructura y operar como un abono razonable y proporcionado al tributo efectivamente causado. Sin embargo, cuando el porcentaje de retención es desproporcionado respecto de la utilidad neta del contribuyente, se impone una carga financiera adicional que afecta su capacidad de operación y distorsiona el diseño normativo del impuesto.

Para ilustrar esta situación, basta considerar los siguientes ejemplos de sectores económicos que de conformidad con el artículo 8º del Decreto, tuvieron incrementos de más del doble del porcentaje de autorretención anterior:

- En el sector de extracción de gas natural (CIIU 0620), la retención pasa de 1,80 % a 4,50 %.
- En generación de energía eléctrica (CIIU 3511), de 2,20 % a 4,50 %.
- En tratamiento de aguas residuales (CIIU 3700), de 2,20 % a 4,50 %.
- En actividades financieras del sector solidario (CIIU 6492), de 1,10 % a 3,50 %.
- En seguros de salud (CIIU 6515), de 1,10 % a 3,50 %.
- En programación y radiodifusión sonora (CIIU 6010), de 1,10 % a 3,50 %.
- En expendio de comidas preparadas en cafeterías (CIIU 5613), de 1,10 % a 3,50 %.

En estos casos, una empresa del sector afectado con un margen operativo del 1,5 % y sujeta a una autorretención del 4,5 % sobre sus ingresos brutos estaría anticipando al Estado más de tres veces el valor del impuesto que legalmente le corresponde. Si el valor anticipado excede de forma sistemática y estructural el impuesto causado, el resultado económico es una elevación de la tarifa efectiva por fuera del marco legal, lo cual equivale a una modificación del tributo mediante acto reglamentario.

Esta situación no solo genera un costo para el contribuyente que va más allá del deber constitucional de contribuir con las cargas públicas, sino que compromete el principio de progresividad y equidad tributaria, al imponer una carga que no tiene respaldo en la ley ni en la capacidad contributiva real del sujeto pasivo. En otras palabras, el instrumento de autorretención se transforma en una obligación autónoma que, en lugar de abonar el impuesto, lo amplía de facto, sin autorización legislativa.

³ Artículo 240 del E.T.

Se insiste, si bien el Gobierno nacional puede fijar porcentajes de retención como mecanismo operativo, su potestad está limitada a garantizar el cumplimiento del tributo legalmente establecido, no a alterar su carga efectiva. Cuando el anticipo exigido excede estructuralmente el impuesto determinado, como ocurre en los ejemplos citados, se desconoce la naturaleza instrumental de la retención y se desborda la habilitación legal de naturaleza estrictamente reglamentaria que tiene el Ejecutivo en materia tributaria.

Ahora bien, podría sostenerse que el exceso en el monto retenido no implica una modificación del impuesto, en tanto el sistema contempla mecanismos como la compensación o devolución de los saldos a favor en los términos de los artículos 850 y siguientes del Estatuto Tributario. Sin embargo, estas figuras no fueron diseñadas para operar como regla general, sino como mecanismos excepcionales de corrección ante situaciones puntuales. Si la aplicación estructural de las tarifas de retención conduce sistemáticamente a generar saldos a favor, ello revela que el anticipo supera de forma previsible y generalizada el impuesto causado, desnaturizando la función operativa de la retención.

Esta inversión de la lógica del sistema tributario implica una afectación directa al principio de justicia tributaria, según el cual cada contribuyente debe contribuir en función de su verdadera capacidad económica. Al exigir anticipos que exceden sistemáticamente la carga tributaria real, se traslada al contribuyente no solo la obligación de tributar, sino también el riesgo financiero y operativo derivado del exceso de recaudo. Esto es especialmente problemático si se considera que la recuperación de los saldos a favor requiere un proceso administrativo sujeto a condiciones formales estrictas, cuya inobservancia -aun por errores formales- puede conllevar la pérdida del derecho a la devolución, conforme al artículo 857, numeral 1 del Estatuto Tributario.

En consecuencia, la estructura impuesta por el Decreto 572 de 2025 no solo altera la proporcionalidad del tributo de facto, sino que además desborda los límites funcionales del mecanismo de retención, lo que refuerza su carácter abiertamente inconstitucional e ilegal.

Así las cosas, siendo el legislador el competente para crear, modificar y/o alterar sustancialmente los gravámenes, cualquier intervención del Ejecutivo que exceda el ámbito estrictamente reglamentario y configure una variación material en la obligación tributaria -por ejemplo, mediante el incremento efectivo de la tarifa aplicable o la afectación de la base gravable real- como ocurre en este caso, constituye una transgresión a la competencia privativa del Congreso y una vulneración del artículo 338 de la Constitución.

4.2.3. El Decreto 572 de 2025 tiene efectos confiscatorios.

La prohibición de confiscatoriedad en materia tributaria ha sido desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, como una garantía derivada del núcleo esencial del derecho de propiedad, así como de los principios de equidad y justicia tributaria, todo, sobre la base de que la legitimación del tributo descansa sobre la existencia real de una capacidad contributiva, entre otros supuestos.

Así mismo, el artículo 34 de la Constitución prohíbe la pena de “confiscación”, salvo en casos de extinción de dominio que en todo caso debe ser declarada mediante sentencia judicial. Aunque la norma se ubica sistemáticamente en el capítulo relativo a los derechos fundamentales y en el contexto de la función penal, es posible extender su alcance al ámbito tributario, al considerar que la confiscación también puede producirse de manera indirecta, mediante cargas fiscales desproporcionadas que priven al contribuyente de su ingreso disponible o de una parte sustancial de su patrimonio.

En ese sentido, la Corte Constitucional ha sostenido que la prohibición de confiscación es un límite material al poder tributario del Estado, que debe interpretarse en armonía con los artículos 58, 95.9 y 363 de la Constitución, los cuales garantizan el derecho de propiedad, exigen contribuir según la capacidad económica y consagran los principios de equidad y justicia del sistema tributario. Conforme a esta jurisprudencia, un tributo puede considerarse confiscatorio si impone una carga tal que anule la utilidad, afecte sustancialmente el capital productivo o se desvincule por completo de la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

En la sentencia C-489 de 2023, la Corte Constitucional precisó frente a la prohibición de confiscatoriedad en materia tributaria:

“En suma, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la interdicción de confiscatoriedad es un límite a la potestad impositiva del Estado, que se encuentra ligado a los principios de equidad y justicia tributaria y a la protección constitucional de la propiedad y la iniciativa privada. En este sentido, un gravamen puede ser confiscatorio en razón de dos variables: una cuantitativa y otra cualitativa.”

“Desde la perspectiva cuantitativa, una carga tributaria es confiscatoria cuando el particular debe destinar la totalidad de sus ingresos al pago de aquella, al punto que no obtiene ninguna utilidad después de cumplir con la obligación fiscal. Esto constituye una confiscación de facto, en la medida en que el tributo así configurado genera la extinción del objeto gravado (verbi gratia, la renta o el patrimonio). De otro lado, en relación con la perspectiva cualitativa, un impuesto será confiscatorio o tendrá rasgos de esta naturaleza cuando resulte manifiestamente desproporcionado o excesivo. Esto puede ocurrir (i) porque el diseño legal de la norma tributaria no prevé “garantías contra la confiscación”, que permitan definir la base gravable de acuerdo con la capacidad económica del contribuyente, y (ii) cuando el monto de la obligación tributaria supera o excede esa capacidad.”

En ese caso, la Corte analizó la constitucionalidad del párrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2277 de 2022, que prohibía deducir las regalías en el impuesto sobre la renta, incluso aquellas pagadas en especie. Concluyó que esta prohibición, al inflar artificialmente la base gravable sin reconocer un gasto necesario para la producción, podía generar efectos confiscatorios, especialmente en períodos de baja rentabilidad, y desconocía la capacidad contributiva efectiva del contribuyente. Por ello, declaró la norma inexistente. Al respecto, dijo la Corte:

“Aunque la Corte encontró que las finalidades perseguidas por la norma no están prohibidas por la Constitución Política, el medio empleado sí está prohibido, por cuanto el tratamiento disímil impartido por el párrafo 1 del artículo 19 demandado no se sustenta en la capacidad contributiva de los obligados. Por el contrario, parece obedecer únicamente al propósito de que la norma tributaria refleje el tratamiento contable de las regalías.”

En particular, la Sala señaló que la medida adoptada por el legislador pierde de vista varios elementos: (i) las normas contables son independientes de las normas tributarias; (ii) la obligación de pago de las regalías de la que los explotadores de RNNR son deudores es la misma sin importar el medio elegido para su extinción; (iii) el espacio adicional de capacidad contributiva que, según el Gobierno, justificó la medida no depende de si las regalías se pagan en especie o en dinero, sino de la ejecución por el contribuyente de una actividad económica altamente rentable, (iv) los contribuyentes no pueden elegir si pagan la regalía en dinero o en especie, y (v) limitar la prohibición de deducción de las regalías al costo de producción cuando estas son pagadas en especie y, al mismo tiempo, sostener la prohibición por la totalidad del precio pagado en dinero aumenta de forma diferente y desproporcionada la carga tributaria del contribuyente que paga la regalía en dinero, a pesar de que este se encuentra en la misma posición del contribuyente que paga la regalía en especie.

La Corte indicó que, aunque deseable, el aumento del recaudo para financiar el gasto público social debe sujetarse a los mandatos constitucionales. Insistió en que el hecho de que una disposición tributaria aumente sustancialmente el recaudo no es suficiente para tenerla por válida si, al mismo tiempo, desconoce un límite constitucional tan claro como la prohibición de confiscatoriedad de los tributos. Así mismo, la Corte enfatizó en que, cuando una norma prevé una fuente de recaudo tributario que desconoce la Constitución Política, el aumento del ingreso en el presupuesto de rentas es, en consecuencia, inválido. No puede entonces aducirse que por efecto de la declaratoria de inexistencia de la norma tributaria se pierden ingresos para el presupuesto general de la Nación, pues no se pierde lo que se apropiá en contravía del orden constitucional.”-Negrillas propias-

Ese precedente resulta plenamente aplicable al Decreto 572 de 2025. Aunque la norma se presenta bajo la justificación legítima del mecanismo de recaudo anticipado, termina alterando de manera sustancial la carga tributaria efectiva, al imponer porcentajes de retención sin consideración alguna por la existencia real de una muestra general de incremento de la capacidad contributiva susceptible de ser captada, como se explicó en el cargo anterior.

En efecto, los artículos 5 y 8 del Decreto 572 de 2025 imponen porcentajes de retención y autorretención en la fuente sobre los ingresos brutos que, en múltiples sectores económicos, superan con creces el margen operativo real de las empresas. La consecuencia práctica de este esquema es que muchas empresas terminan entregando una suma que no solo equivale, sino que supera el impuesto final que legalmente les corresponde, y lo hacen de manera sistemática, periódica y obligatoria.

Este fenómeno es especialmente problemático en sectores donde el margen neto promedio es bajo. Por ejemplo, una empresa con una rentabilidad operativa del 1.5 % que está sujeta a una retención del 4.5 % sobre ingresos brutos, estaría anticipando al Estado tres veces su impuesto real. Esto no es un simple desfase temporal del recaudo, sino una afectación directa del flujo de caja, de la liquidez disponible y de la capacidad de inversión del contribuyente. La empresa queda entonces en la necesidad de financiar, con recursos propios o con deuda, la diferencia entre lo retenido y lo realmente causado, asumiendo un costo que no está previsto ni autorizado por la ley como parte del impuesto.

Además, el decreto no contempla ningún mecanismo correctivo o diferencial que permita ajustar esas tarifas a la realidad económica sectorial. No hay estudios de elasticidad tributaria, ni evaluación de impacto en la estructura de costos, ni consideración del tamaño empresarial o del nivel de formalidad. En otras palabras, el sistema de retención impuesto opera como una carga fiscal autónoma, indiferenciada y desproporcionada, que recae con mayor rigor sobre quienes tienen menos capacidad de soportarla.

Esta configuración convierte la retención en un instrumento que no cumple su función original de anticipo razonable, sino que impone una obligación fiscal de tal magnitud que compromete la renta disponible del contribuyente y amenaza su sostenibilidad económica. Bajo estos términos, el decreto no solo altera la proporcionalidad entre ingresos y tributo, sino que convierte el deber de contribuir en una carga desmesurada que priva al contribuyente de una parte sustancial de su renta, afectando el núcleo esencial de su derecho a la propiedad y a la libre iniciativa privada- art 58 constitucional-. En este contexto, el efecto confiscatorio no es un riesgo teórico: es una consecuencia directa, cuantificable y estructural del diseño normativo del decreto.

Ahora bien, no se desconoce que el sistema tributario permite que, en determinadas circunstancias, se sacrifiquen intereses particulares de cara al deber solidario de contribuir con el financiamiento del Estado. Ello no se discute. Lo que se cuestiona, teniendo en cuenta el precedente jurisprudencial citado, es que se pierda de vista que ese “sacrificio” no supone la aceptación de figuras confiscatorias bajo el principio de eficiencia en el recaudo. Este último es un aspecto formal que no puede estar por encima de uno de los fundamentos de la tributación: la existencia de capacidad contributiva.

No en vano dijo la Corte que la legitimidad del recaudo fiscal no se sostiene exclusivamente en su eficacia recaudatoria. Tal como lo dijo la corporación, el aumento del recaudo, por más deseable que sea para financiar el gasto público social, debe estar siempre condicionado al cumplimiento de los mandatos constitucionales, particularmente los principios de equidad, justicia tributaria, capacidad contributiva y la prohibición de confiscatoriedad.

Este criterio es coherente con la noción de que la tributación no puede transformarse en una herramienta puramente instrumental del Gobierno para maximizar ingresos, a costa de los derechos fundamentales del contribuyente y de los principios que rigen el orden tributario en un Estado de Derecho. El fin no justifica los medios, y la búsqueda de recursos para el financiamiento público debe llevarse a cabo dentro del marco constitucional, no por fuera de él.

En síntesis, el Decreto 572 de 2025 impone anticipos que de manera generalizada exceden el impuesto causado, sin ofrecer garantías estructurales contra la confiscación ni mecanismos correctivos proporcionados, sino que traslada al contribuyente el riesgo fiscal y financiero del mayor valor entregado, sustituyendo la lógica de abono anticipado por la de recaudo independiente y desproporcionado.

Esto, sin perder de vista que una retención que duplica o triplica la tarifa previamente vigente absorbe la utilidad y el flujo de caja del contribuyente, privándolo de los recursos necesarios para operar, invertir y sostener su actividad económica. Tal situación genera un efecto confiscatorio

indirecto, en tanto el ingreso percibido debe destinarse prioritariamente: (i) al pago de la retención anticipada y (ii) a la cobertura de los costos y gastos inherentes a la generación del ingreso, dejando sin margen económico real al sujeto pasivo.

En la práctica, como se evidenció en los sectores exemplificados en este escrito, el contribuyente queda sin un excedente que pueda destinar a su sustento, al sostenimiento de condiciones mínimas de vida -conforme al principio de mínimo vital, que debe analizarse en función de las condiciones particulares de cada persona o entidad-, o a la continuidad de su actividad productiva con respeto por la propiedad privada.

Sumado a lo anterior, puede afirmarse que el Decreto 572 de 2025 configura una intervención indirecta y no justificada en la economía de mercado, pues distorsiona las condiciones de competencia al imponer barreras de acceso o permanencia en sectores económicos específicos, especialmente aquellos a los que se les duplicó la tarifa de retención en la fuente. Esta afectación no solo vulnera principios constitucionales como la libertad económica y la libre iniciativa, sino que también desnaturaliza la función instrumental de la retención como mecanismo de recaudo anticipado.

Estos efectos han sido documentados en situaciones similares. En el documento elaborado por la Oficina de Estudios Económicos de la DIAN⁴, titulado “Distorsión en la tributación de las empresas en Colombia. Un análisis a partir de las tarifas efectivas marginales” (2008), identificó que un modelo tributario en el que se aplican tarifas efectivas marginales que incluso pueden superar el 100 % -es decir, donde el impuesto marginal excede la renta marginal generada- genera distorsiones sustanciales como la afectación de la equidad horizontal, la desincentivación de la inversión, el fomento de la informalidad y la pérdida de eficiencia del sistema tributario. Estas advertencias resultan plenamente aplicables al escenario que introduce el Decreto 572 de 2025, el cual incorpora mecanismos de retención que, al exceder estructuralmente el impuesto causado, reproducen los mismos efectos económicos nocivos ya diagnosticados.

No puede perderse de vista, además, que en los términos del párrafo del artículo 365 del E.T., la calidad de autorretenedor no excluye la posibilidad de que los contribuyentes autorretenedores sean sujetos pasivos de retención en la fuente. Esto genera un escenario en el que una misma base bruta puede ser objeto de doble anticipación, agravando los efectos confiscatorios descritos y comprometiendo aún más la sostenibilidad financiera de los obligados.

Así las cosas, se configura una vulneración directa del principio de justicia tributaria y de los artículos 95.9, y 58 de la Constitución, en tanto el deber de contribuir a los gastos del Estado no puede implicar la expropiación indirecta del ingreso disponible o la destrucción del capital productivo.

⁴ Puede ser consultado en:

https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Cuadernos%20de%20Trabajo/Distorsi%C3%B3n%20en%20la%20tributaci%C3%B3n%20de%20las%20empresas%20en%20Colombia_Un%20an%C3%A1lisis%20a%20partir%20de%20las%20tarifas%20efectivas%20marginales.pdf

4.3. El Decreto 572 de 2025 fue expedido con falsa e insuficiente motivación.

El Decreto 572 de 2025 adolece de una motivación insuficiente y, en varios de sus apartes, de una motivación abiertamente falsa, en tanto omite el análisis técnico, económico y fiscal exigido para justificar válidamente la modificación de las tarifas y umbrales de retención y autorretención en la fuente.

En efecto, como se indicó previamente, el artículo 365 faculta al Gobierno nacional para determinar los porcentajes de retención en la fuente, pero condiciona dicha facultad a tres parámetros objetivos: i) la cuantía de los pagos o abonos, ii) las tarifas legales del impuesto y iii) los cambios legislativos que incidan sobre dichas tarifas. Estos elementos evidencian que la retención en la fuente no puede ser concebida únicamente como un simple mecanismo de recaudo anticipado, sino que debe guardar una relación directa y verificable con el tributo causado.

La motivación del decreto, sin embargo, prescinde de una verdadera referencia cuantitativa que permita verificar que los nuevos porcentajes de retención corresponden a un aumento real del impuesto causado o a una modificación sustancial de la tarifa legal aplicable.

4.3.1. En su parte considerativa, el Decreto dice:

“Que se reducen algunas bases mínimas para practicar retención en la fuente, ampliando el universo de sujetos sometidos a retención en la fuente, favoreciendo la equidad y neutralidad del sistema tributario, al eliminar tratamientos dispares entre tipos de contribuyentes, dando un tratamiento más justo entre quienes tienen capacidad económica similar, independientemente de la fuente del ingreso y se reducen los incentivos a la evasión y mejora el control fiscal⁵”.

En primer lugar, se aduce que la reducción de algunas bases mínimas para practicar retención en la fuente amplía el universo de sujetos sometidos a ella, lo cual favorecería la equidad y neutralidad del sistema tributario.

Dicha afirmación no se encuentra respaldada por evidencia técnica que la sostente, y revela una contradicción entre los fines declarados y los efectos reales de la medida.

En efecto, al disminuir los umbrales mínimos hasta niveles tan bajos como 2 UVT (Art. 2) -es decir, aproximadamente \$95.000 para 2025-, se obliga a efectuar retención sobre pagos o abonos en cuenta que terminan afectando incluso a personas naturales no obligadas a declarar renta, ni a contribuir en razón de su capacidad económica real. Esta extensión indiscriminada del universo de retenidos desvirtúa el argumento de equidad, pues no guarda relación con el principio de justicia tributaria ni con el deber de contribuir según las cargas reales de cada sujeto. Antes bien, introduce una carga anticipada respaldada únicamente bajo el argumento del recaudo, lo que puede generar anticipos

⁵ Página 2.

superiores al impuesto causado -o incluso a inexistentes- con un efecto regresivo sobre contribuyentes de ingresos bajos.

Tampoco es cierto que se trate de una medida neutral. Desde el punto de vista técnico, la neutralidad tributaria implica que el sistema no interfiera en las decisiones económicas de los contribuyentes. Sin embargo, al gravar indiscriminadamente operaciones de muy bajo valor, se desincentiva la formalización, se promueve el uso de efectivo y se impone un costo financiero injustificado a pequeños agentes económicos, sin que exista un estudio de elasticidad o de impacto diferenciado por segmentos.

De este modo, la supuesta justificación de mayor equidad y neutralidad no supera un estándar mínimo de razonabilidad. No se presenta un análisis de incidencia redistributiva, ni se identifica por qué estos ajustes serían progresivos o congruentes con los principios que rigen el sistema tributario. Por el contrario, lo que en realidad se observa es una decisión regulatoria orientada a aumentar el recaudo a través de una ampliación masiva de los sujetos retenidos, sin evaluar si tales sujetos tienen o no una carga tributaria real asociada al impuesto de renta.

4.3.2.- Dice también el Decreto 572:

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 posible⁶.

Según este considerando, las tarifas que establece el decreto agrupan actividades económicas para evitar arbitrajes regulatorios y facilitar la fiscalización, en lugar de establecer tarifas individualizadas. Esta afirmación, a la luz del articulado del decreto resulta falsa.

En efecto, un análisis comparativo del articulado evidencia que actividades de la misma naturaleza económica, pertenecientes incluso a la misma división sectorial en la codificación CIIU, fueron gravadas con tarifas marcadamente distintas, sin justificación diferenciada, objetiva ni razonada.

Por ejemplo:

- Extracción de carbón y lignito:
 - CIIU 510 – Extracción de *bulla* (*carbón de piedra*): 4,50%
 - CIIU 520 – Extracción de carbón lignito: 2,20%
- Extracción de petróleo y gas:
 - CIIU 610 – Extracción de petróleo crudo: 2,70%
 - CIIU 620 – Extracción de gas natural: 4,50%
- Extracción de minerales:

⁶ Página 3.

- CIU 722 – Extracción de oro y otros metales preciosos: 4,50%
- CIU 723 – Extracción de minerales de níquel: 2,40%
- Industria de la madera:
 - CIU 1610 – Aserrado e impregnación de la madera: 0,55%
 - CIU 1620 – Fabricación de tableros y paneles de madera: 1,20%
 - CIU 1630 – Carpintería para la construcción: 0,55%
 - CIU 1640 – Fabricación de recipientes de madera: 0,55%
 - CIU 1690 – Otros productos de madera y cestería: 1,20%
- Energía eléctrica:
 - CIU 3511 – Generación de energía eléctrica: 4,50%
 - CIU 3512 – Transmisión de energía eléctrica: 2,20%
 - CIU 3513 – Distribución de energía eléctrica: 2,20%
 - CIU 3514 – Comercialización de energía eléctrica: 4,50%
- Infraestructura:
 - CIU 4210 – Construcción de carreteras y vías férreas: 3,50%
 - CIU 4220 – Construcción de proyectos de servicio público: 1,10%
- Servicios de empleo:
 - CIU 7810 – Agencias de gestión y colocación de empleo: 1,10%
 - CIU 7820 – Empresas de servicios temporales: 3,50%
- Turismo:
 - CIU 7911 – Agencias de viaje: 1,10%
 - CIU 7912 – Operadores turísticos: 3,50%

Estas variaciones internas, aplicadas a actividades altamente similares en naturaleza, propósito y estructura operativa, contradicen directamente la motivación del acto, que afirma promover neutralidad, homogeneidad tarifaria y simplificación operativa. La diferenciación tarifaria no está explicada en los considerandos del decreto, ni respaldada en criterios verificables de rentabilidad, riesgo fiscal, liquidez o estructura de costos. En consecuencia, la motivación invocada resulta no solo insuficiente, sino materialmente falsa en lo que pretende justificar.

4.3.3- Se dice en los considerandos del Decreto 572:

“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 productiva⁷. ”

En esa medida, el decreto introduce una supuesta justificación diferenciadora al señalar el "sólido desempeño" de sectores primarios como la agricultura y la ganadería, lo cual fundamentaría su ajuste tarifario. Sin embargo, tal afirmación no se encuentra acompañada de evidencia empírica que permita verificar su validez. El texto no presenta cifras, indicadores sectoriales, ni análisis económico

⁷ Página 4.

que soporte una diferenciación normativa con fundamento técnico. Se omite toda evaluación estructurada de la capacidad contributiva del sector, su elasticidad frente al tributo, o su comportamiento histórico en términos de cumplimiento y generación de ingresos, elementos que serían esenciales para aplicar razonablemente los criterios exigidos por el artículo 365 del Estatuto Tributario.

Se trata de una afirmación general, respecto de la cual cabe preguntarse, ¿en qué consiste “*la implementación de una agenda gubernamental orientada a fortalecer el sector primario de la economía*” ?, ¿cuáles fueron las medidas presuntamente implementadas para reducir la dependencia del aparato productivo nacional y regional de los ingresos provenientes de los sectores extractivos? ¿de existir esas medidas, qué efectos tuvieron, cómo beneficiaron a los sectores agricultura y ganadería y en particular, los ingresos de los contribuyentes que participan en dichos sectores?

La falta de claridad al respecto convierte al argumento en una afirmación carente de la rigurosidad que se repite, demanda la implementación de porcentajes de retención en la fuente a la luz de lo previsto en el artículo 365 del E.T.

4.3.4.- Por otra parte, menciona el Decreto como parte de sus fundamentos:

*“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%.”*⁸

Sin embargo, este argumento carece de sustento técnico y evidencia objetiva verificable. El decreto no identifica cuáles son esos sectores específicos donde la relación es tan baja, no ofrece una base estadística, ni presenta datos de micro o macroeconomía tributaria que permitan establecer la magnitud, distribución sectorial o evolución de dicha brecha. Tampoco se publica -ni se anexa como soporte- el estudio técnico de la Dirección General de Política Macroeconómica al que se hace referencia, lo cual impide a los ciudadanos ejercer un verdadero control sobre la razonabilidad y proporcionalidad de la medida adoptada.

Afirmaciones de esta naturaleza, sin referencia a cifras concretas, sin diagnóstico cuantitativo sectorial, y sin una metodología que permita conocer la elasticidad entre ingreso, utilidad y carga tributaria, no satisfacen los estándares mínimos de motivación exigidos para un acto administrativo de carácter general que impone cargas fiscales diferenciadas. La simple alusión a una brecha entre lo recaudado y lo causado no justifica por sí sola el incremento de las tarifas, menos aún si no se demuestra una correlación directa con un mayor impuesto definitivo, tal como lo exige el artículo 365 del Estatuto Tributario.

⁸ Página 5.

Además, el propio decreto reconoce que las tarifas de autorretención deben funcionar como abono al impuesto causado, lo que implica que su fijación debe guardar relación con el tributo sustancial estimado, no con necesidades de caja del Estado ni con generalizaciones sobre supuestos comportamientos evasivos o inefficiencias recaudatorias.

4.3.5.- Igualmente, señala el Decreto 572:

“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.”

Aunque el Decreto 572 de 2025 alude de forma general a “mejores condiciones económicas generales y particulares” como sustento para el incremento de las tarifas de retención y autorretención en la fuente, no se aporta evidencia técnica concreta que permita establecer una relación de proporcionalidad y razonabilidad entre la supuesta mejora macroeconómica y la magnitud del ajuste tarifario adoptado.

Incluso si se aceptara la existencia de esas mejores condiciones económicas, lo cierto es que el Gobierno no presenta dentro del decreto cifras, simulaciones, ni un análisis sectorial riguroso que permita concluir que tales condiciones económicas justifican un aumento tan elevado de las tarifas o la reducción drástica de las bases mínimas de retención. En otras palabras, no hay elementos técnicos objetivos que respalden que el desempeño del aparato productivo habilite un esfuerzo fiscal adicional de la magnitud impuesta por el decreto.

Por el contrario, estudios recientes de entidades técnicas independientes como el Banco de la República y la OCDE indican que el contexto económico no refleja una expansión sostenida del ingreso o de la rentabilidad empresarial, sino una leve estabilización después de dos años de bajo desempeño macroeconómico:

- El Banco de la República, en su Informe de Política Monetaria de abril de 2025, confirma que el crecimiento del PIB fue del 0,7% en 2023 y de solo 1,7% en 2024, y que sectores como industria, comercio y servicios aún no recuperan plenamente sus niveles prepandemia. (Anexo 3)
- El mismo informe reportó una retracción en sectores claves como manufactura (-4,7% en 2023) y comercio minorista (-4%), así como una recuperación lenta y no homogénea entre ramas económicas.
- La OCDE, en sus Estudios Económicos de Colombia (2024–2025), advierte que la recuperación económica es frágil, sujeta a incertidumbres internas y externas, y que el repunte observado en 2025 corresponde a una fase de estabilización tras la crisis de 2023–2024, no a una bonanza sectorial. (Anexo 4)

⁹ Página 5.

En similar sentido, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) actualizó en mayo de 2025 la estimación del PIB tendencial de Colombia, que representa el nivel de producción que puede sostenerse en el tiempo sin depender de factores temporales o cílicos. Esta medida es clave para evaluar la sostenibilidad fiscal del país y definir metas fiscales a mediano plazo.

Según el CARF, el crecimiento de la economía colombiana tenderá a desacelerarse en los próximos años:

- Será del 3% anual entre 2025 y 2028,
- Bajará a 2,8% entre 2029 y 2032,
- Y a 2,6% entre 2033 y 2036.

Según el informe (Anexo 5), se espera que la economía crezca 2,8% por año en la próxima década, un poco más que el 2,6% registrado entre 2015 y 2024.

No puede perderse de vista, además, que el mismo Plan Financiero 2025 publicado en su última actualización en febrero de 2025 por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, concluye que la recuperación económica seguirá consolidándose, aunque se ubicaría por debajo de los valores de mediano plazo debido a factores como menores precios del petróleo, condiciones de financiamiento menos favorables internacionalmente y altos niveles de prima de riesgo e incertidumbre global, y que, el crecimiento proyectado representa la consolidación **del inicio de una senda sostenible de recuperación económica**, impulsada por el comportamiento favorable de la demanda interna y el dinamismo de las exportaciones, lo que permitiría fortalecer la estabilidad macroeconómica del país en el mediano plazo¹⁰.

4.3.6.- Finalmente, aduce el Decreto:

“Que de acuerdo con el artículo a que se refiere el considerando anterior, el aumento de la autorretención en la fuente en el año gravable 2025 disminuiría el anticipo que deben liquidar y pagar los contribuyentes en el año gravable 2026.

Que una lógica similar se verá en los años posteriores por lo que este decreto busca suavizar el recaudo tributario por concepto del impuesto sobre la renta haciéndolo más predecible tanto para los contribuyentes como para la administración¹¹”.

Este argumento parte de una base cierta, pero su conclusión es incompleta y omite un aspecto fundamental de política fiscal a valorar. Aunque es probable que en efecto el tributo a pagar en la siguiente vigencia sea menor, también es cierto que el recaudo del Estado para esa vigencia igualmente disminuye, con la afectación que ello tiene de cara a las tensiones que atraviesa el país por cuenta del incumplimiento de la regla fiscal.

¹⁰https://www.minhacienda.gov.co/documents/20119/1387286/Documento+Actualizaci%C3%B3n+Plan+Financiero+2025_v2.pdf/d75796db-b03f-c65d-c157-8ca795eec8a2?t=1742426883906

¹¹ Página 6.

No puede perderse de vista que los tributos, además de constituir herramientas de gestión fiscal, cumplen una función esencial como instrumentos de política pública que moldean decisiones privadas y asignaciones económicas. Un aumento desproporcionado y anticipado de la carga tributaria, como el que impone el Decreto 572 de 2025, no solo distorsiona las decisiones privadas y empresariales de corto plazo, sino que compromete la sostenibilidad del sistema tributario en su conjunto para las siguientes vigencias.

Esta preocupación adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que, según el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), en su informe de abril de 2025, el país ya presenta señales de deterioro fiscal: el déficit fiscal primario alcanzó -0,9% del PIB en febrero (muy por encima de la meta de -0,2%), los ingresos tributarios crecen apenas 6,2% anual (muy lejos del 22,7% requerido), y el gasto público se ubica en 5,3% del PIB, significativamente por encima del promedio histórico. La situación se agrava por una caja crítica del gobierno (depósitos en el Banco de la República en mínimos históricos), costos de financiamiento crecientes (tasas de deuda pública aumentaron 80 puntos básicos), y el hecho de que el país destina casi una tercera parte de sus ingresos tributarios (29,8%) al pago de intereses de la deuda. Adicionalmente, el riesgo país medido por el CDS ha aumentado aceleradamente, superando a otros países latinoamericanos, lo que refleja el deterioro de la percepción de riesgo fiscal. (Anexo 6)

Así las cosas, las proyecciones técnicas sobre el riesgo de inestabilidad fiscal del país suponen que la medida adoptada en el Decreto demandado, deba replicarse en 2026, lo que, además de suponer una carga exacerbada para los contribuyentes -que además de pagar el impuesto de la vigencia, deben pagar una retención casi equivalente al impuesto de la siguiente vigencia, o incluso mayor en algunos casos-, **implica un riesgo inminente de desfinanciamiento futuro y estructural para el Estado.**

En conclusión, el Decreto 572 de 2025 no cumple con el deber constitucional y legal de motivación suficiente de los actos administrativos de contenido tributario, al establecer modificaciones significativas en las tarifas y umbrales de retención y autorretención sin ofrecer una justificación técnica verificable, razonada y proporcional. **Esta omisión configura un vicio sustancial que compromete la validez del acto en la totalidad de su articulado**, en tanto vulnera los principios de legalidad, equidad y justicia tributaria, así como las condiciones establecidas en el artículo 365 del Estatuto Tributario para el ejercicio de la potestad reglamentaria en esta materia.

4.4. El Decreto 572 de 2025 fue expedido con desviación de poder

La norma demandada incurre en el vicio de desviación de poder, causal prevista en el artículo 137 del CPACA, al haber sido expedida con un propósito distinto al legalmente previsto para este tipo de medidas. Respecto de esta causal de nulidad el Consejo de Estado ha afirmado:

“Se tiene reconocido que la desviación de poder tiene lugar cuando un acto administrativo que fue expedido por un órgano o autoridad competente y con las formalidades debidas, en realidad persigue fines distintos a los que le ha fijado el ordenamiento jurídico y que se presumen respecto de dicho acto. Esta causal de nulidad se da tanto cuando se persigue un fin espurio, innoble o dañino como cuando se procura un fin altruista o benéfico

para el Estado o la sociedad, pero que en todo caso es distinto del autorizado o señalado por la norma pertinente.

Para su valoración es necesario tener en cuenta tanto los fines generales e implícitos en toda actuación administrativa (satisfacción del interés general, búsqueda del bien común, mejoramiento del servicio público, etc.), como el específico para cada tipo de acto administrativo, el cual se halla en la regulación de la atribución o competencia que con él se ejerce.”.¹² -Subrayas fuera de texto-

Como se observa, el Consejo de Estado ha sostenido que la desviación de poder se configura cuando el acto persigue fines ajenos o incompatibles con los establecidos por el ordenamiento jurídico para esa clase de decisiones. La desviación puede darse incluso cuando se persigue un fin aparentemente legítimo, si este no corresponde al autorizado por la norma que otorga la competencia.

Este es precisamente el caso del Decreto 572 de 2025. Aunque el fin que lo impulsa -incrementar el recaudo anticipado del impuesto sobre la renta- podría considerarse legítimo desde una lógica fiscal general, no corresponde al objeto jurídico habilitante que justifica el uso del mecanismo de retención en la fuente. El artículo 365 del Estatuto Tributario, que otorga esta facultad reglamentaria al Gobierno nacional, establece expresamente que:

*“El Gobierno nacional podrá establecer retenciones en la fuente con el fin de **facilitar, acelerar y asegurar** el recaudo del impuesto sobre la renta y sus complementarios.”*-subrayas propias-

La norma, entonces, no autoriza al Ejecutivo para modificar las tarifas de retención y autorretención de los artículos 5 y 8, con el objetivo primario de aumentar el recaudo global, sino exclusivamente para optimizar el cumplimiento del tributo efectivamente causado, en función de su valor real y de las circunstancias del sujeto pasivo. Usar la retención como un instrumento general de financiamiento anticipado -equiparable en efecto a una reforma tributaria encubierta- desborda el objeto de la habilitación legal.

Esta desviación de poder se evidencia tanto en los motivos del decreto como en sus efectos. Formalmente, el decreto alude a un estudio técnico de la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y a brechas entre las retenciones practicadas y el impuesto final. Sin embargo, múltiples declaraciones del Gobierno nacional-que constituyen un conjunto de indicios- y estimaciones oficiales reconocen que la finalidad real de la medida es garantizar liquidez y lograr un recaudo adicional que podría oscilar entre \$7 y \$20 billones, lo cual equivale a los efectos de una reforma fiscal, sin haber pasado por el Congreso¹³.

¹² Consejo de Estado, Sección Primera. Radicación: 66001233100019980064501. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno (E)

¹³<https://www.portafolio.co/economia/impuestos/dian-revelo-lo-que-espera-recaudar-con-el-alza-de-la-autorretencion-en-la-fuente-del-impuesto-de-renta-628119>

<https://www.larepublica.co/economia/el-recaudo-con-el-ajuste-a-la-retencion-en-la-fuente-seria-de-casi-una-reforma-tributaria-4112289>

Este uso del mecanismo de retención para lograr anticipos estructurales desproporcionados, aplicados sobre ingresos brutos sin considerar los costos y márgenes reales, transforma un instrumento técnico en una fuente de financiamiento estatal autónoma, sin justificación normativa y sin pasar por los controles legislativos del artículo 338 de la Constitución.

Así, se configura un uso aparentemente legal de una potestad reglamentaria, pero con un propósito real distinto al autorizado por la ley, lo cual constituye desviación de poder. Incluso si se alega que el objetivo es benéfico para las finanzas públicas, sigue siendo inconstitucional e ilegal por no corresponder al objeto y fin específico que justifica la competencia ejercida. Esta incongruencia entre el fin aparente y el real, además, configura un vicio de falsa motivación como se indicó previamente. En conclusión, aunque el propósito de recaudo es legítimo, no lo es el hecho de que sea el único motivo de la modificación, cuando esta debería fundarse en los criterios objetivos que para el efecto señaló el artículo 365 del E.T.

En consecuencia, el Decreto 572 de 2025 debe ser declarado nulo por haberse expedido con desviación de poder, al perseguir una finalidad distinta a la autorizada por el artículo 365 del Estatuto Tributario y por los principios constitucionales que rigen la potestad reglamentaria en materia tributaria.

4.5.- El Decreto 572 de 2025 adolece del vicio de expedición irregular.

La legalidad de los actos administrativos de contenido general está condicionada al cumplimiento del deber de publicación previa, establecido expresamente en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), que impone a las autoridades el deber de divulgar y permitir la participación ciudadana sobre todo proyecto normativo regulatorio.

Este deber ha sido desarrollado por el Decreto 1081 de 2015, que en sus artículos 2.1.2.1.6, 2.1.2.1.7 y 2.1.2.1.14 regula el procedimiento obligatorio de publicidad previa para proyectos de actos administrativos que requieren firma presidencial, como ocurre con los decretos reglamentarios expedidos por los ministerios. La obligación allí prevista, se entiende satisfecha cuando la totalidad del proyecto es publicado, pues una interpretación contraria supondría una aplicación parcial del deber de publicidad y el correlativo derecho de participación ciudadana.

El artículo 1º del Decreto 572 de 2025, que modifica el Decreto 1625 de 2016 para extender el régimen de retención en la fuente a los rendimientos financieros derivados de los Certificados de Depósito de Ahorro a Término (CDAT), no fue objeto de publicación previa en el portal del Ministerio de Hacienda ni en ningún otro medio oficial antes de su expedición. Esta omisión vulnera el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), que exige divulgar el contenido sustancial de los proyectos normativos de carácter general antes de su expedición, a fin de permitir la participación de los ciudadanos interesados.

A diferencia del resto del proyecto de decreto -cuyo texto sí fue publicado en la página oficial del Ministerio para comentarios- el contenido del artículo 1º no se encontraba en la versión divulgada,

ni fue sometido a consulta pública, lo que impidió el ejercicio efectivo del control social y la participación ciudadana exigida por la ley.

Esta irregularidad formal compromete la validez del acto, como lo ha reconocido la jurisprudencia del Consejo de Estado. En el Auto del 15 de febrero de 2016 (Rad. 11001-03-27-000-2016-00008-00), la Sección Cuarta del alto tribunal decretó la suspensión provisional de una resolución del Ministerio de Transporte al evidenciar que su contenido no fue publicado previamente. El auto señaló expresamente:

“La Sala unitaria encuentra que el artículo 8, numeral 812, de la Ley 1437 es claro en establecer la obligación de divulgar los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Asimismo, es evidente que el artículo 10 del Decreto 1345 de 2010 señala que cuando «de conformidad con la ley, deba someterse a consideración del público la información sobre proyectos específicos de regulación antes de su expedición, a la memoria justificativa se anexará también la constancia del cumplimiento de esa obligación y se incluirá el resultado de la evaluación de las observaciones ciudadanas que se hubieren presentado».

En principio, según la Ley 1437, contenidos regulatorios como los establecidos en la Resolución 5358 deben someterse a consideración del público y por eso tendría que haberse asegurado la respectiva divulgación y haberse fijado los plazos para oír a los interesados: contribuyentes, entidades territoriales, asociaciones gremiales, etc.

La Sala unitaria deduce de la sola lectura de los considerandos de la Resolución 5358 que no fue objeto de ninguna divulgación previa, hecho que habría constituido una violación por falta de aplicación de las dos normas que se acaban de reseñar.

Más recientemente, en el Auto 00045 de 2023¹⁴, la Sección Primera del Consejo de Estado sostuvo que la omisión del trámite de publicación previa para un decreto reglamentario configura un vicio sustancial que comprometía su validez y configura causal de nulidad por expedición irregular, en tanto impide el cumplimiento de los principios de publicidad, transparencia y participación.

En consecuencia, la incorporación sorpresiva del artículo 1º del Decreto 572 de 2025, sin haber sido publicado previamente ni haber permitido observaciones ciudadanas, configura un vicio autónomo de nulidad por expedición irregular, que afecta la legalidad formal del acto administrativo en los términos del artículo 137 del CPACA.

Es importante precisar que, aunque formalmente el artículo 1º podría presentarse como una respuesta a la observación ciudadana que cuestionaba la asimetría tributaria entre los CDT y los CDAT, lo cierto es que su inclusión introduce un contenido normativo nuevo y sustancial que no fue planteado en el proyecto de decreto publicado para consulta y no guardaba relación directa con los fundamentos allí expuestos. La solicitud particular no puede dar lugar a una reformulación interna del contenido previamente divulgado, salvo que se trate de una mejora, pues se trata de una

¹⁴ Rad. 11001-03-24-000-2022-00593-00, M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

disposición ajena al objeto inicial del proyecto, no prevista en su motivación técnica ni sustentada en los documentos soporte.

Así, su adopción se produjo sin justificación alguna de la relación con el objeto del proyecto, a pesar de que no fue objeto de publicación previa, y sin garantizar una retroalimentación participativa que permitiera contrastar puntos de vista técnicos o sectoriales distintos. Esta omisión vulnera los principios de publicidad, transparencia y participación, y refuerza el vicio de expedición irregular conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado antes citada.

V. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

5.1. Procedencia de la medida cautelar:

El artículo 229 del CPACA contempla la medida cautelar de suspensión provisional exigiendo una “*peticIÓN de parte debidamente sustentada*”, y el artículo 231 impone como requisito la “*(...) violaciÓN de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violaciÓN surja del análisis del acto demandado y su confrontaciÓN con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud*.”.

De esta manera, a la luz del artículo 231 del CPACA, el operador judicial puede analizar la transgresión, bien sea con la confrontación entre el acto y las normas superiores invocadas, o con el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, sin que ello implique prejuicamiento¹⁵.

En este caso, en primer lugar, se tiene que, se configura de forma evidente y grave la causal de nulidad por expedición irregular del acto administrativo, conforme a lo previsto en el artículo 137 de la misma codificación.

El artículo 1º del Decreto 572 de 2025, no fue objeto de publicación previa ni sometido a participación ciudadana, pese a tratarse de una disposición general y abstracta que impacta a un grupo indeterminado de contribuyentes, y que requiere, por lo tanto, la aplicación del procedimiento de divulgación previa exigido por el numeral 8 del artículo 8 del CPACA y por los artículos 2.1.2.1.6, 2.1.2.1.7 y 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015.

Este vicio ha sido considerado por el Consejo de Estado como causal autónoma de nulidad y fundamento suficiente para decretar la suspensión provisional del acto. Precisamente, el Consejo de Estado, en sus secciones Cuarta y Segunda¹⁶ ha declarado la suspensión provisional de medidas regulatorias como la presente, que omitieron dicho deber, del cual, valga decir, no es predictable un cumplimiento parcial.

¹⁵ Artículo 229 inciso segundo del CPACA.

¹⁶ Auto del 15 de febrero de 2016, Rad. 11001-03-27-000-2016-00008-00, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Sección Cuarta del Consejo de Estado y Auto 00045 de 2023, Rad. 11001-03-24-000-2022-00593-00, M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, Sección Primera del Consejo de Estado.

En consonancia con esos precedentes, la permanencia en el ordenamiento jurídico de un decreto expedido con desconocimiento de este deber legal afecta directamente la integridad del ordenamiento jurídico, el principio de publicidad y participación, y la seguridad jurídica de los administrados. Por ello, se solicita la suspensión inmediata de sus efectos, como medida necesaria para evitar la consolidación de un acto expedido de forma manifiestamente irregular.

Así mismo, la confrontación directa entre el contenido del Decreto 572 de 2025 y los artículos 338 y 95 de la Constitución, así como con el artículo 365 del Estatuto Tributario, evidencia una transgresión manifiesta de normas superiores que justifica la suspensión inmediata de su aplicación, para evitar afectaciones irreversibles en sectores productivos sensibles.

5.2. Fundamentos de la suspensión provisional:

En primer lugar, la solicitud se sustenta en la configuración del vicio de expedición irregular por omisión del deber de publicación previa, toda vez que el artículo 1º del Decreto 572 de 2025 no fue divulgado públicamente antes de su expedición, a pesar de contener una disposición general, impersonal y abstracta que modifica el régimen de retención en la fuente previsto en el Decreto 1625 de 2016.

Esto configura una violación directa del artículo 8º, numeral 8 del CPACA, y del artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, que exigen la publicación previa de los proyectos de decretos reglamentarios para conocimiento de la ciudadanía y observaciones de los interesados. La omisión de este requisito invalida el procedimiento de formación del acto y constituye, por sí sola, justificación suficiente para suspender los efectos del acto demandado.

Por otra parte, la aplicación del Decreto 572 de 2025 genera afectaciones graves e irreversibles a los principios constitucionales que rigen el sistema tributario colombiano, lo cual justifica su suspensión provisional inmediata. A continuación, se sintetizan los principales cargos que sustentan esta solicitud, sin perjuicio de lo desarrollado en extenso en la demanda:

5.2.1. El Decreto 572 de 2025 desconoce los criterios legales para definir los porcentajes de retención en la fuente y modifica la naturaleza de la figura.

i) Normas infringidas:

- Constitución: artículos 189.11 y 338
- Estatuto Tributario: artículo 365

ii) Síntesis del cargo expuesto en la demanda:

El Decreto 572 de 2025 excede los límites de la potestad reglamentaria al modificar sustancialmente la figura de la autorretención en la fuente sin observar los criterios legales establecidos en el artículo 365 del Estatuto Tributario. Dichos criterios -monto de los pagos, tarifa legal del impuesto o cambios legislativos- son taxativos, y su omisión implica un uso indebido del mecanismo con fines

recaudatorios generales, lo cual vulnera el principio de legalidad y desnaturaliza la función de la retención como anticipo razonable del impuesto. El acto se expide sin sustento técnico suficiente ni correspondencia con una mayor capacidad contributiva de los sujetos afectados.

5.2.2. El Decreto 572 de 2025 modifica de facto la configuración del impuesto sobre la renta.

i) Normas infringidas:

- Constitución: artículos 150.12, 338 y 95.9

ii) Síntesis del cargo expuesto en la demanda:

La norma reglamentaria impone porcentajes de retención que generan cargas anticipadas que superan significativamente el impuesto efectivamente causado. Esto configura una alteración no autorizada del tributo, pues implica una tarifa efectiva superior a la legal sin mediación legislativa. El efecto es una elevación de la carga tributaria por vía reglamentaria, lo que infringe la competencia exclusiva del Congreso y vulnera los principios de justicia tributaria y capacidad contributiva.

5.2.3. El Decreto 572 de 2025 tiene efectos confiscatorios

i) Normas infringidas:

- Constitución: artículos 34, 58, 95.9, 338
- Jurisprudencia: Corte Constitucional, Sentencia C-489 de 2023

ii) Síntesis del cargo expuesto en la demanda:

La aplicación del decreto impone cargas fiscales que superan la utilidad real de los contribuyentes, especialmente en sectores con bajos márgenes de rentabilidad, al exigir anticipos que no guardan relación con la capacidad económica efectiva. Esta desproporción vulnera el núcleo del derecho de propiedad y el principio de equidad tributaria, configurando un efecto confiscatorio prohibido por la Constitución. La ausencia de mecanismos correctivos o estudios técnicos sectoriales agrava la desproporcionalidad del acto, trasladando al contribuyente riesgos financieros ajenos a su deber tributario legalmente previsto.

5.2.4. El Decreto 572 de 2025 fue expedido con falsa e insuficiente motivación

i) Normas infringidas:

- Constitución: artículos 189.11, 338 y 209
- Estatuto Tributario: artículo 365
- CPACA: artículo 137 (nulidad por falsa motivación)

ii) Síntesis del cargo expuesto en la demanda:

El Decreto 572 de 2025 adolece de motivación suficiente y, en varios apartes, incurre en motivaciones materialmente falsas. Aunque modifica significativamente las tarifas y umbrales de retención y autorretención en la fuente, no justifica técnicamente dichos cambios ni presenta un análisis verificable que relacione las nuevas tarifas con los criterios exigidos por el artículo 365 del Estatuto Tributario.

Además, sostiene argumentos contradictorios, como afirmar una presunta equidad y neutralidad sin estudios redistributivos, o agrupar sectores para facilitar la fiscalización, mientras impone tarifas distintas a actividades similares. También alude a una mejora económica general sin respaldo estadístico y a brechas entre autorretención e impuesto causado sin aportar cifras ni estudios técnicos. Todo ello configura un vicio sustancial por ausencia de razones objetivas, proporcionales y verificables, que compromete la validez del acto y vulnera los principios de legalidad, justicia tributaria y debido proceso administrativo.

5.2.3. El Decreto 572 de 2025 fue expedido con desviación de poder

i) Normas infringidas:

- Constitución: artículos 6, 121, 122, 150-2, 189.11 y 338
- Estatuto Tributario: artículo 365
- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA: artículo 137 (nulidad por desviación de poder)

ii) Síntesis del cargo expuesto en la demanda:

El Decreto 572 de 2025 fue expedido con un fin distinto al previsto por el artículo 365 del Estatuto Tributario, configurando desviación de poder. Aunque formalmente invoca la necesidad de “facilitar y asegurar el recaudo del impuesto sobre la renta”, en realidad persigue un objetivo estructural de incremento del recaudo fiscal para garantizar liquidez estatal, lo cual corresponde a una reforma tributaria sustancial no autorizada por la ley.

Este fin oculto se evidencia tanto en la desproporción de los porcentajes fijados como en las declaraciones del Gobierno sobre el impacto presupuestal esperado (hasta \$20 billones). Así, el Ejecutivo utiliza un mecanismo reglamentario para alterar la carga fiscal sin mediación legislativa, lo que constituye un uso indebido de su potestad reglamentaria y una clara transgresión del principio de legalidad tributaria. La incongruencia entre el fin legal y el fin real desnaturaliza el instrumento y afecta la validez del decreto.

5.3.- Fundamentación de la apariencia de buen derecho:

La demanda cumple con la teoría del *fumus boni iuris* (apariencia de buen derecho) porque articula una argumentación jurídica y detallada que hace plausible la pretensión de nulidad del Decreto 572 de 2025. Esto se evidencia a través de cada uno de los cargos desarrollados, cada uno con su

respectivo sustento normativo y fáctico, configura la "apariencia de buen derecho" necesaria, como el exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria, al modificar la naturaleza y funcionamiento de la figura de la retención y la autorretención sin sujeción a los límites legales (artículo 365 del E.T.), los efectos confiscatorios de la norma, al imponer anticipos que exceden de forma sistemática y estructural la obligación tributaria real de los contribuyentes; la falsa e insuficiente motivación, al carecer de soporte técnico, económico y sectorial que justifique los porcentajes fijados; y la desviación de poder, por el uso de la figura de la retención en condiciones no autorizadas por el artículo 365 constitucional.

Cada uno de estos cargos se encuentra sustentado en normas constitucionales y legales vigentes, así como en precedentes jurisprudenciales relevantes, lo que configura una sólida apariencia de ilegalidad que justifica, en esta etapa procesal, la adopción de la medida cautelar de suspensión provisional.

ii) Fundamentación del peligro en la demora:

La permanencia en el ordenamiento jurídico de una norma presuntamente contraria al principio de legalidad tributaria, al deber de motivación suficiente, y a los principios de equidad y justicia tributaria, compromete por sí misma la integridad del sistema jurídico y constituye una amenaza cierta al Estado de Derecho, en la medida en que se permitiría la producción de efectos jurídicos fundados en un acto administrativo que excede la potestad reglamentaria del Ejecutivo.

Este riesgo institucional justifica por sí solo la adopción de una medida cautelar inmediata, dado que la permanencia de normas presuntamente inconstitucionales o ilegales en el ordenamiento puede consolidar situaciones jurídicas con fundamento en actos contrarios a la Constitución o la ley, haciendo ineficaz cualquier sentencia posterior.

Adicionalmente, la aplicación inmediata del Decreto 572 de 2025 genera un riesgo inminente de perjuicios graves, generalizados y de difícil reversión para múltiples actores económicos, especialmente micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMes). Estos efectos adversos podrían consumarse antes de que la jurisdicción contencioso-administrativa profiera una sentencia definitiva sobre la legalidad del acto.

El aumento abrupto de las tarifas de autorretención, combinado con la reducción drástica de los umbrales mínimos, puede impactar la liquidez de los contribuyentes, generar anticipos superiores al impuesto efectivamente causado, y afectar el capital de trabajo de empresas con márgenes reducidos. Esto se traduce en un riesgo real de cierre de operaciones, informalización o despidos, que serían prácticamente irreversibles incluso si se llegara a declarar la nulidad del decreto en una sentencia posterior.

Considerando los tiempos ordinarios de decisión judicial, la ejecución anticipada del decreto podría generar un escenario de daño consumado, incompatible con la finalidad preventiva de las medidas cautelares.

Por lo tanto, el *periculum in mora* se configura por el riesgo inminente de que la aplicación de la Circular cause efectos adversos significativos e irreparables antes de que se pueda emitir un juicio de fondo sobre su legalidad. Esto subraya la imperiosa necesidad de decretar la suspensión provisional del acto administrativo para salvaguardar los intereses en juego y la integridad del ordenamiento jurídico.

5.3. Solicitud de medida cautelar:

Se solicita como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos del Decreto 572 de 2025 “*Por el cual se sustituyen el artículo 1.2.4.4.1. del Capítulo 4 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1, los artículos 1.2.4.6.7. al 1.2.4.6.9. del Capítulo 6 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1, el inciso 3 y el literal i) del artículo 1.2.4.9.1. del Capítulo 9 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1, el artículo 1.2.4.10.8. del Capítulo 10 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1 y el artículo 1.2.6.8. del Título 6 de la Parte 2 del Libro 1 y se adiciona un parágrafo al artículo 1.2.4.2.83. del Capítulo 2 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria, en lo relacionado con las tarifas de autorretención y bases mínimas para practicar retención en la fuente*” expedido por el **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**.

VI. PRESUPUESTOS PROCESALES

6.1. Competencia:

El H. Consejo de Estado es **competente** para conocer de la presente demanda, a la luz de lo dispuesto en el artículo 149, numeral 1º del CPACA según el cual:

“*Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:*

1. *De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.”*
(Subrayado ajeno al original)

La presente acción es procedente en los términos del artículo 137 del CPACA, en la medida en que con ella se pretende la declaración de nulidad del Decreto 572 de 2025, expedido por el presidente de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, autoridades del orden nacional.

VII. PRETENSIONES

En virtud de lo anterior se solicita respetuosamente al Consejo de Estado declarar la nulidad del Decreto 572 de 2025 “*Por el cual se sustituyen el artículo 1.2.4.4.1. del Capítulo 4 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1, los artículos 1.2.4.6.7. al 1.2.4.6.9. del Capítulo 6 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1, el inciso 3 y el literal i) del artículo 1.2.4.9.1. del Capítulo 9 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1, el artículo 1.2.4.10.8. del Capítulo 10 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1 y el artículo 1.2.6.8. del Título 6 de la Parte 2 del Libro 1 y se adiciona un parágrafo al artículo 1.2.4.2.83. del Capítulo 2 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria, en lo relacionado con las tarifas de autorretención y bases mínimas para practicar retención en la fuente*”

adiciona un parágrafo al artículo 1.2.4.2.83. del Capítulo 2 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria, en lo relacionado con las tarifas de autorretención y bases mínimas para practicar retención en la fuente” expedido por el presidente de la República y el ministro de Hacienda y Crédito Público.

VIII. PRUEBAS

8.1. Pruebas aportadas con el escrito de demanda

Pueden consultarse en el siguiente enlace:

Anexo 1	Certificado de existencia y representación legal de la Fundación para el Estado de Derecho.
Anexo 2	Diario Oficial No. 53.132 del 29 de mayo de 2025
Anexo 3	Informe de Política Monetaria de abril de 2025 del Banco de la República
Anexo 4	Estudios Económicos de Colombia (2024–2025), OCDE.
Anexo 5	Plan Financiero Ministerio de Hacienda, mayo 2025
Anexo 6	Informe abril Comité Autónomo de la Regla Fiscal-CARF

Los anexos podrán ser consultados en el siguiente enlace de “Google drive”:

<https://drive.google.com/drive/folders/16cQDRJG-IAkXHyKtyZUuCIVz44v9aCo4>

8.2. Oficios

8.2.1. Solicito respetuosamente, que en los términos del artículo 175 del CPACA, parágrafo 1, se oficie la Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que aporte el expediente de la actuación administrativa, y en especial la siguiente información:

- a) Copia del estudio anunciado en la parte considerativa del Decreto, según la cual, “*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*”.
- b) Copia del “*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*” citado en el Decreto 572 como parte de sus fundamentos.

8.2.2. Así mismo, sírvase oficiar al Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, para que informe si ha realizado estudios, informes técnicos o análisis comparativos sobre la carga tributaria efectiva o márgenes de utilidad por sectores económicos en Colombia, especialmente en relación con el mecanismo de retención en la fuente y su proporcionalidad frente a la utilidad bruta o neta de los contribuyentes. Esta prueba se solicita como prueba documental complementaria, en

tanto corresponde a una fuente académica e independiente que puede ilustrar el análisis técnico del caso controvertido.

8.2.3. Ofíciense al Departamento Nacional de Planeación (DNP) para que informe si participó o fue consultado en el proceso de formulación del Decreto 572 de 2025 y, en tal caso, remita los documentos, estudios o conceptos técnicos producidos al respecto.

8.2.4. Ofíciense a la Superintendencia de Sociedades para que remita los indicadores promedio de rentabilidad operacional y márgenes netos por sector económico, con base en los estados financieros reportados por las sociedades vigiladas en 2024, clasificados por código CIIU a 4 dígitos.

8.3. Declaraciones de los representantes de personas jurídicas de derecho público.

Con fundamento en el artículo 195 del CGP, solicito que el representante administrativo de la entidad demandada rinda informe escrito bajo juramento, sobre los fundamentos de hecho que dieron lugar a la expedición de la norma demandada.

En este sentido, una vez sea decretada la prueba, se remitirá al Despacho el cuestionario con las preguntas que deberán ser contestadas en el informe.

IX. NOTIFICACIONES

- La parte demandante **FEDe. Colombia** recibirá notificaciones:

Dirección: Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C

Teléfono: 3001160643

Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org

La parte demandada

Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

Dirección: Carrera 8 No. 6C- 38. Bogotá

Correo electrónico: notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co

Presidencia de la República

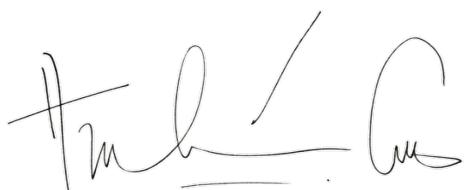
Dirección: Carrera 8 No.7-26. Bogotá.

Correo electrónico: contacto@presidencia.gov.co

Cordialmente,



Fundación
para el Estado
de Derecho



ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT 901.652-590-1