



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

CONSEJERO PONENTE: WILSON RAMOS GIRÓN

Bogotá, D.C., dos (2) de junio de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad simple con solicitud de suspensión provisional
Exp. Principal: 11001-03-27-000-2025-00055-00 (30229)
Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Exp. Acumulados: 30408 Fedetranscarga 30652 Consejo Gremial Nacional
30315 Juan Pablo Fernández y otros 30480 ANDI
30202 Francisco Géncio Estrada y otros 30359 Krishu Miranda Fuenmayor y otro
30228 Pedro Alexander Rubio Sánchez 30324 Marlon David Hernández y otros
30240 Carlos Mauricio Reyes Amaya 30231 Andrea Ospina García y otros
30204 Jonathan Pulido Hernández 30210 María Fernanda Cabal Molina
30267 Juan José Amaya Casares 30207 Partido Centro Democrático
30226 Martín Alberto Santos Díaz 30215 Paloma Valencia Laserna
30208 Andrés Felipe Guzmán Rojas 30224 Oscar Alfonso Rueda Gómez
30203 David Luna Sánchez 30249 Fenalcarbón
30230 Jonathan Alexander Osorio 30209 Diana Marcela Diago Guaqueta
30243 Juan Javier Baena Merlano 30206 Juan Daniel Peñuela Calvache
30328 Miguel José Quintero y otro 30728 Adriana Catalina Hoyos Jiménez

Demandada: Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Norma acusada: Decreto 572 de 2025¹

Asunto: auto resuelve recursos de súplica

La Sala se pronuncia sobre los recursos de súplica presentados por la Fundación para el Estado de Derecho y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público contra los autos del 22 de agosto de 2025 y del 07 de mayo de 2026, respectivamente, mediante los cuales la magistrada Myriam Stella Gutiérrez Argüello resolvió las solicitudes de suspensión provisional presentadas en el proceso principal y en algunos de los acumulados.

En el proceso de la referencia se profirieron dos autos mediante los cuales se resolvieron las solicitudes de suspensión provisional del Decreto 572 de 2025: **(i)** el del 22 de agosto de 2025, que negó la presentada por la Fundación para el Estado de Derecho; y **(ii)** el del 07 de mayo de 2026², que, entre otras cosas, decretó la medida cautelar de suspensión provisional de los artículos 2 al 8 del acto cuestionado, presentada en varios procesos que se acumularon al principal.

¹ "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".

² En la misma providencia se negó la medida cautelar de suspensión provisional del artículo 1° del Decreto 572 de 2025, decisión no recurrida.



ANTECEDENTES

Expediente 30229 – Fundación para el Estado de Derecho (recurrente)

1. La Fundación para el Estado de Derecho presentó demanda de nulidad contra el Decreto 572 de 2025, mediante el cual, el Gobierno Nacional reguló las bases de retención y las tarifas de retención en la fuente y de autorretención para determinadas actividades económicas³. Junto con la demanda, pidió la suspensión provisional del acto demandado, con fundamento en los siguientes cargos⁴:

Expedición irregular, por cuanto el artículo 1⁵ del Decreto 572 de 2025 no se publicó para la participación ciudadana como lo exige el numeral 8 del artículo 8 del CPACA.

Desconocimiento de los criterios legales para definir las tarifas de retención y autorretención en la fuente y el exceso de la facultad reglamentaria, pues se pasó por alto que la facultad del Gobierno Nacional para establecer la tarifa de la retención se sujeta a tres criterios objetivos: (i) el monto de los pagos o abonos; (ii) las tarifas legales del impuesto; y (iii) los cambios legislativos que incidan en los porcentajes, los cuales materializan los principios de justicia, equidad, progresividad y capacidad contributiva (art. 365 del ET).

Indicó que la fijación de los porcentajes de retención exige que exista proporcionalidad (racional y objetiva) entre las tarifas y los criterios, por eso, son ajenos a una simple justificación de incremento del recaudo y, por el contrario, se debe consultar la capacidad contributiva de los obligados.

Modificación del impuesto sobre la renta, porque éste se liquida sobre la base gravable depurada, pero en el decreto acusado las tarifas se calculan sobre los ingresos brutos, lo que genera anticipos superiores al impuesto a cargo. Esa situación sumada a la ampliación de los sujetos pasivos de las retenciones modifica sustancialmente el tributo, actuación que está reservada al legislador, que no al ejecutivo.

Efectos confiscatorios, pues a su juicio, el decreto impone cargas fiscales que superan la utilidad real de los contribuyentes, especialmente en sectores con rentabilidad baja, al exigir anticipos que no guardan relación con la capacidad económica efectiva. Por lo que considera que esta desproporción vulnera el derecho a la propiedad y el principio de equidad tributaria, configurando un efecto confiscatorio prohibido por la Constitución.

Además, la ausencia de mecanismos correctivos o estudios técnicos por sectores económicos para demostrar si tienen o no capacidad de asumir la obligación tributaria, demuestra la desproporcionalidad del decreto y les traslada a los contribuyentes riesgos financieros por los valores que deben pagar.

³ Publicado en el Diario Oficial No. 53.132 del 29 de mayo de 2025 y con vigencia desde el 1° de junio de 2025.

⁴ Sustentó la solicitud de la medida cautelar en los cargos del concepto de violación de la demanda de nulidad simple.

⁵ Adicionó un párrafo 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.



Falsa e insuficiente motivación, en razón a que el decreto no contiene el análisis técnico, económico, fiscal y de la incidencia redistributiva para modificar las tarifas y justificar la progresividad de los ajustes. Además, la disminución de las bases mínimas de retención se basa, supuestamente, en el favorecimiento de la equidad y la neutralidad del sistema tributario para eliminar el tratamiento diferenciado de los contribuyentes en las mismas condiciones de capacidad contributiva, lo cual, a su juicio, no tiene justificación técnica.

Precisó que el decreto agrupó las tarifas en diferentes actividades económicas para evitar la arbitrariedad regulatoria, pero algunas con similar naturaleza y división sectorial codificada (CIU) se gravaron con porcentajes distintos sin justificación; que dicha situación se presenta en los sectores primarios de la economía que exportan, pero no se sustenta con análisis empíricos (indicadores sociales, económicos o de capacidad contributiva).

Desviación de poder, por cuanto el decreto no tiene como propósito utilizar en debida forma las retenciones en la fuente, sino servir como mecanismo para aumentar el recaudo y no optimizar el pago del tributo causado, lo que desnaturaliza la esencia de la figura.

2. El 17 de julio de 2025, se admitió la demanda y se ordenó correr traslado de la solicitud de suspensión provisional.

3. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público se opuso a la petición de medida cautelar. En concreto, manifestó que la solicitud no está razonablemente fundada en derecho, porque los argumentos que la sustentan son generales y no detallan la supuesta infracción de las normas superiores. Además, en cuanto a lo sustancial, esto es, lo relacionado con el impuesto sobre la renta, las tarifas y los umbrales de retención y autorretención advirtió que se trata de un análisis propio de la sentencia.

Defendió la legalidad del decreto aduciendo que se ajusta a las normas sobre la materia (arts. 363 y 365 del ET) y, además, porque: (i) las tarifas por grupos económicos evitan arbitrajes regulatorios y las que se fijan individualmente son de difícil control y fiscalización; (ii) los porcentajes se determinaron de acuerdo con la capacidad contributiva de los obligados y con el propósito de reducir la brecha entre las retenciones y autorretenciones y el impuesto a cargo; (iii) lo decretado en el acto acusado tiene respaldo en análisis económicos, técnicos y fiscales; y (iv) en caso de generarse saldos a favor en el sistema tributario existe el procedimiento adecuado para obtener la devolución y/o compensación.

4. El 22 de agosto de 2025, el despacho sustanciador negó la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por la Fundación para el Estado de Derecho, por los siguientes argumentos:



Sobre la expedición irregular (desconocimiento del principio de publicidad), señaló que el proyecto de decreto se publicó, según la constancia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el informe de observaciones y respuestas, aclarando que, inclusive, el ministerio aceptó dos cuestionamientos sobre el articulado. Además, las normas que regulan la publicación no exigen que ante la prosperidad de los comentarios se deba realizar una nueva divulgación con las modificaciones aceptadas.

Respecto del desconocimiento de los criterios legales para definir las tarifas de retención y autorretención en la fuente y el exceso de la facultad reglamentaria, precisó que la facultad de establecer las retenciones es del ejecutivo y no se requiere intervención del legislativo. Y después de verificar apartes de los considerados del decreto demandado, afirmó que no se evidencia, ni existe prueba, del desconocimiento de los toques legales para fijar la retención.

Por el contrario, puso de presente que en el plenario obra un estudio económico de la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público transcrito en los considerados del acto acusado, así como un memorando y correos electrónicos que integran los estudios de la memoria justificativa.

Además, manifestó que *“se observa que prima facie no existe una infracción normativa. Esto, sin perjuicio de que la suficiencia, pertinencia y adecuación de las referencias expuestas en los considerandos deban ser examinadas en la decisión de fondo”;* y que *«en el estudio preliminar no se echa de menos el análisis al que hace referencia el demandante. En todo caso, se precisa que este punto podrá ser objeto de un nuevo análisis, esta vez de fondo, al momento de proferir la sentencia»*

Frente a la modificación del impuesto sobre la renta y la violación del principio de no confiscatoriedad, consideró que: (i) por disposición legal la retención en la fuente opera sobre los pagos o abono en cuenta que constituyan ingreso tributario y se aplican sobre los ingresos brutos, salvo excepciones legales (*i.e.* ingresos laborales); (ii) los argumentos sobre las afectaciones del margen operativo, el flujo de caja y la liquidez no están respaldados probatoriamente; y (iii) el análisis sobre los principios tributarios, el deber de contribuir, la libre iniciativa y la libertad económica no se agota con la confrontación normativa, ni el estudio de pruebas, sino que se requiere precisar su alcance para verificar si se desconocieron, lo cual es propio de otra etapa procesal.

Adicional a lo anterior, puntualizó que la sujeción de los autorretenedores a otras retenciones está autorizada legalmente (pár. 1, art. 365 del ET).

En cuanto a la falsa e insuficiente motivación, después de verificar, sumariamente, el contenido del acto y algunas pruebas documentales, advirtió que: (i) sí existe un análisis técnico, económico y fiscal; (ii) no se observa en esta etapa un estudio de comparabilidad y ponderación que demuestre la afectación a la equidad y la ausencia de progresividad por las nuevas tarifas; (iii) si bien para ciertas actividades y hechos económicos se fijaron tarifas diferentes esto no constituye una indebida motivación del acto; y (iv) los argumentos sobre la facilidad del control de las obligaciones fiscales de implementarse la igualdad tarifaria, las brechas entre la retención y el impuesto, el



desempeño económico de ciertos sectores, la proporcionalidad y razonabilidad entre la mejora y el ajuste tarifario y la sostenibilidad financiera, deben analizarse en la sentencia.

Precisó que, contrario a lo afirmado por la solicitante, y según se evidencia en los antecedentes administrativos, en el decreto se identificaron los sectores en los que existe la brecha entre el anticipo y el impuesto a cargo, información que resultó de la confrontación de las declaraciones tributarias del 2023 con las de retención en la fuente del 2024, y la interesada no desvirtuó el resultado del análisis o sustentó una conclusión distinta.

Aclaró que en el acto también se motivó lo relacionado con las mejores condiciones económicas de ciertos sectores como sustento del incremento de las tarifas, y la solicitante tampoco debatió probatoriamente esas afirmaciones.

Respecto de la desviación de poder, mencionó que el análisis de esta causal de nulidad de los actos no corresponde a una confrontación normativa, sino de un estudio probatorio.

5. La Fundación para el Estado de Derecho interpuso recurso de reposición y, en subsidio de súplica, contra el auto que negó la medida cautelar⁶.

Precisó que el artículo 231 del CPACA no exige prueba plena sino sumaria para decretar la suspensión provisional, y que en este caso basta un cálculo aritmético básico y la trazabilidad mínima de la motivación del decreto para evidenciar que las tarifas fijadas exceden regularmente el impuesto del periodo, lo que es incompatible con los artículos 365 y 367 del ET, sin requerirse un debate probatorio propio de la sentencia.

Si bien reconoció que no todo incremento en las autorretenciones es irregular, reprocha que el decreto no justificó técnicamente una mayor capacidad contributiva, ni demostró cómo los incrementos responden a los criterios legales, por lo que excede la potestad reglamentaria. Añadió que la mejora agregada de algunos indicadores sectoriales no implica per se mayor impuesto, pues factores como el aumento de costos pueden desvirtuar esa conclusión.

Insistió en que el artículo 365 del ET exige un sustento en criterios objetivos verificables (características de los pagos, tarifas, cambios normativos, etc.), y no simples referencias generales a simulaciones económicas sobre supuestas brechas entre retención e impuesto. En esa línea, señaló que los datos oficiales de la DIAN muestran que las retenciones de 2024 equivalen aproximadamente a 1,64 veces el impuesto proyectado, lo que, a su juicio, evidencia que el incremento generalizado no responde a los criterios legales (ilustrando además con algunos sectores).

⁶ No cuestionó los cargos de la expedición irregular del acto por no publicarse el decreto para los comentarios de la ciudadanía y la desviación de poder.



También advirtió una inconsistencia empírica, pues si existiera la brecha alegada por el decreto, las declaraciones del año gravable 2023 deberían reflejar mayor impuesto o menores saldos a favor, lo cual no ocurre.

Asimismo, destacó que las retenciones recaen sobre ingresos brutos, mientras el impuesto se determina sobre la renta líquida, lo que exige una relación proporcional que no se acreditó en el decreto, permitiendo que el anticipo supere de forma regular el impuesto del periodo. Esto, además de comprometer el principio de no confiscatoriedad, genera un perjuicio por pérdida de liquidez no reparable oportunamente, pese a la posibilidad de devolución.

Finalmente, cuestionó que los saldos a favor hayan dejado de ser excepcionales para convertirse en una situación generalizada, lo que traslada una carga financiera a los contribuyentes, incrementa sus costos y puede traducirse en una acumulación de obligaciones del Estado frente a estos sin disponibilidad inmediata de recursos.

6. El 3 de septiembre de 2025, se corrió traslado del recurso de reposición.

7. El 8 de octubre de 2025, el despacho sustanciador decidió el recurso de reposición, en el sentido de confirmar el auto que negó la suspensión provisional del acto acusado.

Sobre la exigencia probatoria para acceder a la medida cautelar, señaló que, según el artículo 231 del CPACA, la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procede por la violación de las normas superiores invocadas en la demanda o en la solicitud de la medida, siempre que se acredite a partir del análisis del contenido del acto y su confrontación con las disposiciones invocadas, o a partir del estudio de las pruebas aportadas, y ya no se exige la “*manifiesta infracción*” que traía el artículo 152 del CCA.

Aclaró que la demostración sumaria de la existencia del perjuicio se requiere cuando se pretende, además de la nulidad del acto, el restablecimiento del derecho, lo que no aplica en este caso, por tratarse de nulidad simple.

Precisó que la prueba sumaria es aquella que aún no ha sido controvertida por aquel a quien pretende perjudicar, y su alcance en las medidas cautelares está reservada para las de urgencia (art. 234 del CPACA), y en los demás casos, se debe correr traslado, como ocurrió en esta ocasión, cuando se allegaron los antecedentes administrativos.

En ese contexto, señaló que “*las pruebas aportadas por la Fundación para el Estado de Derecho, aún sumarias, deben ser contundentes para acreditar sus afirmaciones y, así, desvirtuar prima facie la presunción de legalidad del acto acusado, pues de lo contrario lo procedente es negar la petición de medida cautelar*”.



Agregó que *“en este caso, el despacho no exigió el cumplimiento de la carga de la prueba que corresponde a un estudio de fondo, reservado para la sentencia, sino que atendió la carga impuesta por el legislador y valoró las pruebas conforme lo disponen las normas que regulan la medida cautelar de suspensión provisional”*; y puntualizó que *“los argumentos de la demandante no correspondían a una simple confrontación normativa, sino que su prosperidad exigía una valoración probatoria”*, razón por la cual, *“el despacho no limitó la procedencia del primer método autorizado por el legislador para verificar la existencia de una infracción, sino que, atendiendo lo expuesto por la peticionaria, se determinó que sería aplicable el segundo, esto es, el de la valoración probatoria”*.

Respecto del desconocimiento de criterios legales de las tarifas, el exceso de la facultad reglamentaria, la modificación del impuesto sobre la renta y la violación del principio de no confiscatoriedad, adujo que el estudio económico de la Dirección General de Política Macroeconómica, los memorandos y las comunicaciones electrónicas aportadas al expediente, representan *“en principio, un análisis técnico, económico y fiscal del aumento de las tarifas, que sustenta la nueva regulación adoptada en el decreto acusado”*.

Señaló que la recurrente controvertió la motivación del acto a partir de indicadores de las declaraciones derivados de la información oficial de la DIAN (agregados oficiales por actividad económica CIU), pero *“tal como se señaló en la providencia impugnada, se extrañaron pruebas concretas, aportadas con la solicitud de medida cautelar por la demandante, para demostrar sus argumentos”*.

Puso de presente que, por el contrario, los antecedentes administrativos allegados por la entidad demandada, *“dan cuenta de que el propósito de las nuevas tarifas de retención y autorretención en la fuente fue por cumplir su objetivo de obtener el recaudo gradual del tributo, atendiendo los topes dispuestos por el legislador y la configuración legal del impuesto sobre la renta”*.

Advirtió que en el recurso de reposición no se controvertió la valoración probatoria realizada en el auto recurrido, pues no indica un análisis erróneo de los antecedentes administrativos; y que las nuevas pruebas aportadas para justificar la idoneidad de la medida no son susceptibles de valorarse, porque el método de verificación de infracción de normas superiores del artículo 231 del CPACA se funda en las pruebas *“allegadas con la solicitud”*, no con el recurso.

Sobre el argumento de la falta de recursos estatales para asumir las devoluciones de los saldos a favor generados en las retenciones excesivas, manifestó que esa situación por sí misma no comporta una infracción de las normas superiores por las nuevas tarifas de retención y autorretención fijadas en el decreto acusado, sino que se trata de un supuesto hipotético que tampoco fue acreditado.

En conclusión, no repuso la decisión y concedió el recurso de súplica.

Expediente 30229 (acumulados⁷) – Ministerio de Hacienda y Crédito Público (recurrente)⁸

1. Diferentes personas naturales, federaciones, asociaciones, organizaciones y partidos políticos interpusieron demandas de nulidad simple contra el anterior acto cuestionándolo, algunos, total, y otros, parcialmente. Además, en varios expedientes se pidió la medida cautelar de suspensión provisional del acto, por los argumentos que se concretan y agrupan a continuación:

Competencia para expedir el decreto. Se cuestiona el exceso de la potestad reglamentaria, por cuanto el Gobierno Nacional a través del Decreto 572 de 2025: (i) fijó la retención sobre los ingresos brutos, lo cual no es congruente con la naturaleza proporcional de la retención como anticipo del impuesto sobre la renta (se calcula sobre el ingreso depurado); (ii) modificó el hecho generador, los sujetos pasivos y la causación de un tributo de periodo; (iii) fijó la retención sobre ingresos futuros o proyectados, desconociendo que opera sobre los efectivamente causados; y (iv) aumentó las tarifas y disminuyó los umbrales de retención sin estudios técnicos actualizados, pues se analizaron datos de los años 2023 y 2024, los cuales para la fecha de expedición del decreto no reflejaban la realidad de los sectores económicos.

Perjuicios económicos para los contribuyentes y el interés público. Se debate el impacto que tiene la modificación de las bases y tarifas de retención y autorretención en ciertos sectores económicos, por las siguientes razones: (i) la disminución de la liquidez, los sobrecostos (operativos y de proveedores), el aumento del endeudamiento y el desempleo, etc.; (ii) algunos ramos de la economía con utilidades reducidas soportarían retenciones superiores a la capacidad de pago; (iii) los incrementos tarifarios contradicen el crecimiento proyectado de los sectores en quienes recae la obligación, además, no son idóneos ni necesarios y afectan empresas con crecimiento moderado, a las PYMES y a otros que impactan el crecimiento del PIB; (iv) la vigencia del decreto después de dos días de publicado genera incertidumbre fiscal e impide realizar ajustes contables; (v) los índices de

⁷ De los 26 expedientes acumulados, en 24 procesos se solicitó suspensión provisional de la norma demandada (excepto en los radicados 30359 y 30652).

⁸ Con el fin de sistematizar los argumentos expuestos en las solicitudes de suspensión provisional presentadas en los procesos acumulados —en los cuales, conforme obra en el expediente, en 24 de ellos se formuló dicha petición—, el despacho, a través de su grupo de sustanciación del recurso de súplica, realizó inicialmente una labor manual de identificación y organización de la información contenida en las demandas, elaborando un cuadro en el que se consignaron el número interno, el demandante y los fundamentos de cada solicitud de medida cautelar, con el propósito de establecer los cargos comunes y su posterior incorporación en la providencia. **Posteriormente, y como herramienta de apoyo a la gestión administrativa y judicial, se empleó un sistema de apoyo de Inteligencia Artificial Microsoft 365 Copilot (modelo GPT-4, desarrollado por OpenAI), con el único propósito de verificar, contrastar y sistematizar la información previamente organizada, para lo cual se utilizó el siguiente prompt: “a partir de los anteriores documentos —demandas— crea un cuadro en el que se indique demandantes y resumen de cada uno de los cargos en que se fundamenta la solicitud de medida cautelar”.** En todo caso, se precisa que el resultado obtenido fue objeto de revisión, verificación y ajuste por parte del funcionario judicial, sin que se hayan realizado transcripciones literales del contenido generado por la herramienta, sino que la información suministrada se utilizó exclusivamente como insumo para corroborar los argumentos expuestos en las demandas y mejorar la claridad y coherencia de la redacción final de la providencia. Esta actuación se realizó en cumplimiento de los principios jurídicos de debido proceso, transparencia, igualdad ante la Ley y supervisión judicial. Finalmente, el uso de dicha herramienta se enmarca en las finalidades autorizadas en los literales (d) del numeral 4.1; y (d) del numeral 4.3 del artículo 4 del Acuerdo PCSJA24-12243 del 16 de diciembre de 2024, “por el cual se adoptan lineamientos para el uso y aprovechamiento respetuoso, responsable, seguro y ético de la inteligencia artificial en la Rama Judicial”.



medición de la económica nacional no evidencian crecimiento o recuperación que sustente el incremento tarifario; y (vi) estadísticamente existen reparos sobre la caída del recaudo bruto y neto en materia tributaria de años anteriores, pese al incremento de las tarifas de retención.

Incremento de cargas administrativas y litigiosidad. Se discuten los efectos de las nuevas bases y tarifas de retención y autorretención en el resultado de la depuración y liquidación del impuesto sobre la renta, eventualmente, por los saldos a favor que se generarían y los procedimientos administrativos y/o judiciales para recuperar esos rubros.

Vicios de motivación. Se alega que el acto cuestionado adolece de motivación porque: (i) no tiene análisis técnicos, económicos y sectoriales que sustenten el incremento de las tarifas y la disminución de los umbrales de las retenciones y autorretenciones; (ii) carece de estudios sectoriales sobre el impacto de las modificaciones frente al crecimiento económico proyectado y la inflación según datos del DANE y el Banco de la República; (iii) no explica la carga tributaria, la rentabilidad promedio y las brechas recaudatorias con datos estadísticos por sector; (iv) no tiene estudios de simulación financiera para estimar el impacto de las tarifas y los umbrales en la liquidez, la solvencia y el riesgo de mora de los contribuyentes; (v) faltan informes costo-beneficio que compare el recaudo nacional estimado frente a los costos operativos y financieros que deben asumir los obligados; y (vi) no hay explicación sobre la relación del principio de sostenibilidad fiscal y la estabilidad presupuestaria con los requisitos para fijar las tarifas de retención.

Se pone de presente que la motivación de los actos que imponen cargas económicas debe ser clara en cuanto a los elementos que se tuvieron en cuenta para definir los valores. Se precisa que la facultad del Gobierno Nacional para fijar las retenciones y autorretenciones (generales y especiales) es discrecional porque las normas que regulan las bases y las tarifas son amplias y no tienen exigencias en cuanto al contenido y motivación, pero eso no significa que la determinación de esos mecanismos de recaudo anticipado sea ilimitada.

Se explica que la fijación de tarifas y de umbrales en materia de retenciones debe sustentarse en hechos probados como las tarifas actuales del impuesto sobre la renta, los cambios normativos del tributo y demás situaciones que permitan comprobar la existencia de brechas de recaudo o mejoras en la capacidad contributiva de las personas obligadas.

2. El 20 de noviembre de 2025, se corrió traslado de las medidas cautelares solicitadas en los procesos acumulados.

3. El 07 de mayo de 2026, el despacho sustanciador resolvió: “1. *SUSPENDER provisionalmente los efectos de los artículos 2 a 8 del Decreto 572 de 2025.* 2. *NEGAR la suspensión provisional de los efectos del artículo 1 del Decreto 572 de 2025.* 3. *ACLARAR que el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional, en este caso, tiene como*



consecuencia la aplicación de las normas que fueron sustituidas por los artículos 2 a 8 del Decreto 572 de 2025”.

Explicó el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad y el alcance de la medida en los procesos de simple nulidad, concluyendo que, no se analizarían los argumentos tendientes a demostrar el perjuicio irremediable porque no se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

A renglón seguido, advirtió que el análisis se realizaría sobre la motivación del acto acusado, por corresponder a un cuestionamiento común de varios de los solicitantes de la medida cautelar, precisando que, si bien en el auto del 22 de agosto de 2025 (también objeto de recurso de súplica) se determinó que el decreto demandado estaba motivado, en esa oportunidad no se revisó la suficiencia, pertinencia y adecuación de la motivación, lo cual, sería objeto de pronunciamiento en esta ocasión.

Identificó los parámetros que deben tenerse en cuenta para que el Gobierno Nacional establezca las retenciones y autorretenciones (cuantía de los pagos o abonos en cuenta, las tarifas vigentes y los cambios legislativos) para advertir que *“con estos criterios, el legislador estableció un límite a la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional con relación a la fijación de tarifas de retención y autorretención en la fuente, pues, si bien es competente para fijarlas, debe motivar su decisión de forma suficiente y adecuada frente a los parámetros dispuestos expresamente en la ley”.*

Después de citar la parte considerativa del acto acusado y algunos documentos que conforman los antecedentes administrativos (memoria justificativa, estudios técnicos, correos electrónicos, memorandos, etc.), concluyó que en ellos no se identificaba *“con precisión los fundamentos técnicos, económicos o jurídicos que sustentan las afirmaciones contenidas en los considerandos del decreto”*, puntualizando que se echaba de menos los siguientes aspectos:

“cuáles fueron los criterios objetivos que justificaron la agrupación de actividades económicas adoptada por el Gobierno Nacional y por qué dicha clasificación era idónea;

cómo las tarifas fijadas permiten que, en agregado, se cumpla con la finalidad de lograr un recaudo gradual del tributo;

cuáles son, con precisión, las actividades económicas que eran susceptibles de un incremento tarifario por existir una brecha entre el impuesto a cargo y las retenciones y autorretenciones practicadas en el 2025, y en cuáles de ellos se presentó una brecha de más del 20%, como se afirmó en las consideraciones;

por qué las estimaciones realizadas con la información del impuesto a cargo de 2023 y las declaraciones de retención del 2024 demuestran con suficiencia sus conclusiones;

en qué datos se sustenta que la actividad económica de 2024 refleja una senda de reactivación y crecimiento real, más allá de la simple afirmación de un crecimiento y positivo desempeño de sectores de agricultura, ganadería, actividades artísticas y construcción;

qué sustenta que la agenda gubernamental del sector primario permitió una mejora en la agricultura y ganadería;



cómo influyó la renovación de cultivos en la mayor producción cafetera y los precios internacionales en la generación de utilidades extraordinarias, y por qué este tipo de beneficios no recurrentes justifican un cambio de las tarifas;

por qué considera que las condiciones de liquidez del aparato productivo son adecuadas para el incremento de las tarifas.

cómo se relaciona el principio de sostenibilidad fiscal y la estabilidad presupuestaria, invocados en las consideraciones, así como los demás puntos expuestos, con los requisitos para fijar las tarifas del artículo 365 del Estatuto Tributario”.

Teniendo en cuenta lo anterior, el despacho sustanciador concluyó que *“un estudio preliminar de legalidad permite determinar que las tarifas de retención y autorretención fijadas en el acto acusado, así como las bases de retención no fueron suficiente ni adecuadamente motivadas”*, dando lugar, a su juicio, a la acreditación de los requisitos que exige el artículo 231 del CPACA.

4. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público interpuso recurso de súplica contra la anterior decisión, que fundamentó en los siguientes cargos:

Desborde del alcance de la medida cautelar. Indicó que con la providencia recurrida se transformó la medida cautelar, que es instrumental y provisional, en una sustitución temporal del régimen jurídico regulado por el Decreto 572 de 2025. Esto, por cuanto invadió la facultad regulatoria del ejecutivo, pues no se limitó a asegurar la eficacia del proceso, sino a reconfigurar el alcance del acto cuestionado frente a la situación jurídica de los contribuyentes durante el trámite del litigio, con incidencia directa sobre la política de retención y autorretención en la fuente del impuesto sobre la renta.

Anticipación del sentido del fallo. Preciso que según la jurisprudencia del Consejo de Estado la medida cautelar es un juicio provisional y el decreto o la negación no implica prejuzgamiento. Esa circunstancia significa que el juez cautelar *“realiza un examen prima facie, orientado por un estándar de verosimilitud y no de certeza, de modo que su decisión no constituye una definición material del litigio, ni anticipa el juicio de legalidad propio de la sentencia, sino que se limita a una valoración provisional e instrumental destinada a preservar la eficacia del proceso”*. Advirtió que, en este caso, la decisión recurrida sustituyó el *“juicio pleno de legalidad”* y reconfiguró la situación jurídica de manera equivalente a un fallo.

Agregó que el análisis no fue provisional, por el contrario, se revisó de fondo el decreto demandado y se identificaron varios interrogantes de carácter técnico y económico, que, según la misma providencia, le impedían determinar si las nuevas tarifas y bases de las retenciones y autorretenciones cumplían los criterios del artículo 365 del ET. Esa circunstancia por sí sola, evidencia que el asunto no podía resolverse en sede de cautela porque no era evidente la contradicción, sino que se requiere agotar las demás etapas procesales y definir la contienda en la sentencia.

El acto no adolece de motivación. Advirtió que el decreto está sólido y suficientemente motivado, y a partir de las consideraciones, la memoria justificativa, el informe de



observaciones y los demás documentos de carácter técnico, se estructuró la fundamentación técnica, económica y jurídica que soportaron el cumplimiento de los criterios para fijar las tarifas de retención y autorretención.

El análisis del artículo 365 del ET frente al decreto se fundamenta en tres ejes: (i) la cuantía de los pagos se justifica con estudios sobre bases mínimas, ampliación de sujetos y relación entre retenciones e ingresos; (ii) la tarifa se evalúa con simulaciones basadas en datos históricos y proyecciones económicas, buscando reducir la brecha entre impuesto y retención; y (iii) los cambios legislativos se consideran a partir de la jurisprudencia constitucional y reglamentación vigente, evidenciando la necesidad de ajustar los anticipos del impuesto.

Contradicción con el precedente del auto del 22 de agosto de 2025 que negó la medida cautelar. Señaló que el despacho desconoció que en esa oportunidad se analizó la motivación del decreto, concluyendo que sí contenía el análisis técnico, económico y fiscal y, que la medida cautelar solicitada con fundamento en el desconocimiento de los parámetros del artículo 365 del ET no suponía una confrontación normativa, sino que se requería una carga probatoria, que no se cumplió. Además, la valoración de las pruebas recopiladas es una actuación propia de la sentencia.

El cambio de postura en la providencia que decretó la medida cautelar desconoce el precedente contenido en el auto que, previo análisis de la motivación, la negó por considerar que el cambio tarifario y de los umbrales de retención y autorretención sí estaban justificados.

Fundamentos económicos y técnicos que demuestran la suficiencia y adecuación de la motivación. Explicó que sí existen los fundamentos técnicos, económicos y jurídicos que sustentan las consideraciones del Decreto 572 de 2025. Además, defendió el nuevo esquema tarifario de las retenciones indicando que, no es generalizado, sino focalizado en las actividades económicas que tienen brecha entre el impuesto y la retención, y obedece a un principio de buenas prácticas en materia de política tributaria, consistente en *“recaudar el impuesto en la medida en que se va causando suaviza rezagos en el flujo de caja del tesoro de la Nación al tiempo que facilita el cumplimiento paulatino del contribuyente”*.

5. El 20 de mayo de 2026, se corrió traslado del recurso de súplica.

6. Frente al recurso de súplica se emitieron los siguientes pronunciamientos:

- La Federación Nacional de Productores de Carbón (FENALCARBÓN) solicitó que se confirme la medida cautelar al considerar que la impugnación presenta fallas argumentativas y aporta tardíamente soporte técnico que, lejos de desvirtuar el decreto, evidencia su insuficiente motivación. Señaló que el recurso confunde aspectos esenciales, como los criterios para la procedencia de la medida cautelar, el análisis preliminar con el juicio de fondo y el alcance del precedente judicial.



Asimismo, sostuvo que la suspensión provisional es necesaria y proporcional, pues no altera el monto total del impuesto sino únicamente su distribución temporal, manteniendo la operatividad del sistema de retenciones. Destacó que la motivación de los actos administrativos es una garantía constitucional que permite el control ciudadano, limita el ejercicio del poder y asegura decisiones razonadas.

Finalmente, afirmó que los criterios del artículo 365 del Estatuto Tributario son obligatorios y fueron adecuadamente examinados por el despacho, mientras que el decreto los desconoció al omitir las condiciones económicas del sector carbonífero, como saldos a favor, caída de precios, cambios normativos y estructura de costos. Esta falta de motivación evidencia una irregularidad en la expedición del acto y justifica la confirmación del auto.

- La ciudadana Catalina Hoyos Jiménez solicitó que se confirme el auto objeto del recurso que decretó la medida cautelar, porque el recurso de súplica es incongruente, incoherente e inconsistente y no refuta, de manera directa y concreta, los razonamientos centrales de la providencia.

Puntualizó que en el recurso no se explica la forma en la que en el decreto se incluyen los puntos que se echaron de menos en el auto recurrido (criterios para agrupar actividades económicas, los sectores que tienen brecha entre el impuesto a cargo y las retenciones, por qué las condiciones de liquidez del aparato productivo son adecuadas para incrementar las tarifas, etc.), pues se limita a cuestionar el alcance de las medidas cautelares, pero no a debatir las razones para suspender el acto.

Defendió la facultad de los jueces para determinar la procedencia de las medidas cautelares y cuestionó que el auto que negó la suspensión provisional y su confirmatoria -en el proceso principal- no son precedente obligatorio; y en todo caso, en la providencia recurrida se explicaron las razones por las cuales no se acogía la postura de esas otras decisiones.

- La Fundación para el Estado de Derecho solicitó confirmar la medida cautelar al considerar que el recurso desconoce la naturaleza de estas medidas y los efectos jurídicos de la suspensión de los actos administrativos. Sostuvo que la suficiencia de la motivación puede evaluarse en esta etapa procesal y que, si se advierte que el acto carece de justificación adecuada, procede la suspensión sin que ello implique prejuzgamiento, como ocurrió al evidenciarse falta de sustento técnico y económico en las nuevas tarifas.

Asimismo, indicó que el artículo 231 del CPACA no exige una infracción normativa ostensible, sino que permite confrontar el acto con normas superiores y revisar su motivación, de modo que, si esta resulta insuficiente, se justifica la medida cautelar. Añadió que el auto previo no constituye precedente vinculante, pues en ese caso no se cumplió la carga probatoria, situación distinta a la presente, donde sí se evidencia la deficiente motivación del decreto.



Finalmente, argumentó que la modificación en el esquema de retenciones genera distorsiones en la planeación financiera del Estado por depender de un recaudo anticipado sin soporte técnico, y que las nuevas tarifas, al compararse con el impuesto a cargo, producen saldos a favor que afectan el flujo de caja de las empresas.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con los artículos 125 y 246 del CPACA, la Sala es competente para conocer de los recursos ordinarios de súplica interpuestos por la Fundación para el Estado de Derecho y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público contra los autos del 22 de agosto de 2025 y del 07 de mayo de 2026, respectivamente, mediante los cuales la magistrada Myriam Stella Gutiérrez Argüello resolvió las solicitudes de suspensión provisional presentadas en el proceso principal como en los acumulados.

2. Problemas jurídicos

2.1. Para resolver el recurso de súplica presentado por la Fundación para el Estado de Derecho contra el auto del 22 de agosto de 2025, que negó la medida cautelar de suspensión provisional del Decreto 572 de 2025, la Sala analizará si la demandante acreditó los requisitos especiales del artículo 231 del CPACA para la procedencia de la medida, en específico, si demostró la infracción a partir de la confrontación normativa y/o aportó los elementos probatorios oportunamente para acreditar esa circunstancia.

2.2. Por su parte, para resolver el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público contra el auto del 07 de mayo de 2026, que decretó la medida cautelar de suspensión provisional de los artículos 2 y 8 del Decreto 572 de 2025, la Sala analizará: (i) si se desbordó el alcance del instrumento jurídico de la medida cautelar; y (ii) si el acto administrativo está suficiente y adecuadamente motivado.

Se pone de presente que, el análisis de los anteriores problemas jurídicos generales se realizará a partir de los argumentos de las decisiones y de los reparos concretos presentados en los recursos de súplica.

Ahora, por cuestiones metodológicas y para decidir los problemas jurídicos, se abordarán, en su orden, los siguientes aspectos: (i) el marco normativo de la medida cautelar de suspensión provisional -requisitos generales y especiales para su procedencia-, (ii) el caso concreto de forma individual frente a cada uno de los recursos de súplica.



3. Marco normativo de la medida cautelar de suspensión provisional

3.1. Requisitos generales de procedibilidad

Los artículos 229 y siguientes CPACA regulan el régimen de las medidas cautelares en la jurisdicción contencioso-administrativa, consagrándolas como mecanismos procesales de carácter instrumental para *“proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”*.

Conforme con dicha finalidad, el artículo 230 del CPACA, establece un catálogo de medidas cautelares —preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión—, cuya procedencia exige que exista una relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

Los requisitos generales de procedencia de las medidas cautelares, comunes a los procesos declarativos que se tramitan ante la jurisdicción contencioso-administrativa, son: (i) la sustentación y carga argumentativa mínima de la solicitud; (ii) la necesidad para proteger y garantizar el objeto del proceso mientras se tramita (transitoriedad) y la efectividad de la sentencia; y (iii) la relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

Nótese que uno de los presupuestos para la procedencia de la medida cautelar es la debida sustentación por parte de quien la invoca, de suerte que, es *“improcedente el estudio oficioso de las medidas cautelares y de argumentos no propuestos por el interesado en los procesos de nulidad, pues de lo contrario se obviaría uno de los requisitos exigidos por el legislador para su procedencia, que consiste precisamente en la presentación de una petición de parte debidamente sustentada”*.

Además, se advierte que el decreto de las medidas cautelares no constituye prejuzgamiento, aspecto frente al cual, la corporación ha señalado que *“una suerte de presunción iure et iure sobre cómo acceder a la medida no afecta la imparcialidad del Juez ni compromete su capacidad de discernimiento ni poder de decisión, que busca además promover la efectividad del nuevo régimen cautelar introducido. La jurisprudencia ya ha señalado que este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o “prejuzgamiento” de la causa”*⁹.

3.2. Requisitos especiales de procedibilidad de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo

Dentro de las medidas cautelares que pueden invocarse en los procesos declarativos se catalogan las suspensivas *“que corresponden precisamente, como su nombre lo indica, a la suspensión temporal de los efectos de la decisión administrativa que es objeto de examen,*

⁹ Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 26 de agosto de 2016, (exp. 11001-03-24-000-2016-00272-00, CP: Guillermo Vargas Ayala). Posición reiterada por la misma sección en el auto del 13 de marzo de 2020, (exp. 11001-03-24-000-2019-00245-00, CP: Roberto Augusto Serrato Valdés).



*o la suspensión de procedimientos administrativos, antes de que en ellos se profiera una decisión*¹⁰.

La suspensión provisional de los efectos del acto administrativo es una medida de carácter restrictivo, orientada a impedir que el acto acusado continúe produciendo efectos jurídicos mientras se adopta la decisión de fondo para preservar la integridad del ordenamiento jurídico y evitar la consolidación de situaciones contrarias a derecho.

Tratándose particularmente de las medidas cautelares en el medio de control de nulidad simple, el artículo 231 *ib.* dispone que *“cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por 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 (...)”*.

El Consejo de Estado¹¹ ha considerado que la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procede cuando surge la vulneración de las normas invocadas, en la demanda o en la solicitud de suspensión, a partir de: (i) el análisis del contenido del acto y su confrontación con las normas superiores o (ii) el estudio de las pruebas allegadas con la petición.

Esa valoración inicial *“permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2° del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no constituye prejulgamiento, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final”*¹².

De esta manera, el legislador condicionó la procedencia de la medida a la existencia de un juicio inicial de legalidad que permita advertir, de manera preliminar la eventual contradicción entre el acto acusado y el ordenamiento jurídico, sin que ello suponga la sustitución del análisis que corresponde a la sentencia.

Al respecto, la Corporación ha precisado que la nueva regulación de la suspensión provisional establecida en el CPACA prescinde de la *“manifiesta infracción”* exigida en la antigua legislación (art. 152 del CCA), y *“presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud”*¹³. Esta es una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que ello habilita

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto del 05 de junio de 2025, (exp. 30107 CP: Myriam Stella Gutiérrez Arguello).

¹¹ Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 4 de mayo de 2026, (exp. 11001-03-24-000-2026-00097-00, CP: Nubia Margoth Peña Garzón).

¹² Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 26 de agosto de 2016, (exp. 11001-03-24-000-2016-00272-00, CP: Guillermo Vargas Ayala). Posición reiterada por la misma sección en el auto del 08 de abril de 2022, (exp. 11001-03-24-000-2018-00139-00, CP: CP: Nubia Margoth Peña Garzón).

¹³ Cfr. Sección Primera, auto del 3 de diciembre de 2012, (exp. 2012-00290-00C.P. Guillermo Vargas Ayala).



al juez para realizar un estudio de una manera más amplia que la prevista en la legislación anterior¹⁴.

Por su parte, la Corte Constitucional¹⁵ ha destacado que las medidas cautelares reguladas en el CPACA son mecanismos orientados a proteger previamente la sentencia, como garantía del derecho de acceso a la administración de justicia en condiciones de efectividad, en la medida en que los procesos judiciales son necesariamente prolongados en el tiempo. En ese sentido, subrayó que la suspensión provisional cumple la función de evitar que actos administrativos, eventualmente ilegales, continúen surtiendo efectos mientras se adopta la decisión definitiva, lo que refuerza su carácter de instrumento de protección provisional del orden jurídico y de los derechos sustanciales.

En conclusión, su decreto exige una solicitud debidamente sustentada por la parte interesada y la acreditación de una infracción normativa que surja, de manera directa o a partir del material probatorio allegado. Por eso, el análisis que corresponde en esta etapa es necesariamente preliminar y se apoya en una verificación inicial de los presupuestos de la solicitud, sin que sea procedente realizar una valoración completa ni adoptar conclusiones definitivas sobre la legalidad debatida.

4. Caso concreto

4.1. Expediente 30229 – Fundación para el Estado de Derecho (recurrente)¹⁶

i) El despacho sustanciador negó la medida cautelar al considerar que no se excedió la facultad reglamentaria, ya que el Gobierno Nacional está habilitado para fijar las tarifas de retención y autorretención con el fin de facilitar, acelerar y asegurar el recaudo del impuesto sobre la renta, sin que se hubiera demostrado que los porcentajes se establecieron por fuera de los límites legales.

Asimismo, indicó que la fijación de los porcentajes se apoyó en los antecedentes administrativos, particularmente en el estudio económico de la Dirección General de Política Macroeconómica, en memorandos y correos electrónicos que integran la memoria justificativa del decreto, evidenciando que las medidas adoptadas se sustentan en análisis técnicos, económicos y fiscales. En ese contexto, precisó que la existencia de tarifas diferenciadas entre actividades no implica, por sí misma, una indebida motivación del acto.

Finalmente, destacó que la parte actora no aportó elementos probatorios que demostraran la afectación a la equidad o la falta de progresividad de los nuevos porcentajes, ni controvirtió técnicamente el análisis sobre la brecha entre el anticipo y el impuesto o la mejora de las condiciones económicas. Añadió que estas

¹⁴ Cfr. Sección Cuarta, auto del 29 de enero de 2014, (exp. 19798, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez).

¹⁵ Corte Constitucional sentencia C-284 de 2014, (exp. D-9917, M.P. María Victoria Calle Correa).

¹⁶ El recurso de súplica se dirigió únicamente a atacar el análisis sobre la motivación de la norma demandada, por lo que en el presente asunto se excluyen de análisis los cargos de la expedición irregular del acto por no publicarse el decreto para los comentarios de la ciudadanía y la desviación de poder, porque no fueron objeto del recurso.



valoraciones son preliminares, propias del trámite cautelar, y que aspectos como la eficiencia del control fiscal, la existencia de brechas, el desempeño económico, la proporcionalidad del ajuste y la sostenibilidad financiera deben examinarse en la sentencia.

ii) Por su parte, en el recurso de súplica la Fundación para el Estado de Derecho sostuvo que la medida cautelar es procedente porque el artículo 231 del CPACA no exige acreditar la infracción de las normas superiores mediante pruebas plenas, sino sumarias; y en el caso particular, un simple cálculo aritmético y la *“trazabilidad mínima de la motivación del decreto”* demuestran que las tarifas fijadas exceden el impuesto del periodo en actividades con márgenes habituales y no consultan la capacidad contributiva, lo que evidencia la contradicción con las normas que regulan las retenciones, sin que sea necesario un ejercicio probatorio propio de una sentencia.

Para el efecto, el recurrente trajo a colación los *“agregados oficiales por actividad económica (CIIU) publicados por la DIAN”* para demostrar, previa comparación de las cifras estadísticas sobre entre el impuesto de renta de los años 2023 y 2024, y las retenciones del 2024, que el recaudo anticipado en este último período superaba el impuesto proyectado. Esa documental no fue apreciada por el despacho sustanciador al decidir el recurso de reposición, porque ese medio de impugnación no es el momento procesal oportuno para aportar pruebas que justifiquen la procedencia de la medida cautelar, siendo el correcto, la solicitud de la suspensión provisional.

iii) Así las cosas, se verificará si la Fundación para el Estado de Derecho acreditó los requisitos especiales para la procedencia de la suspensión provisional de los efectos del Decreto 572 de 2025, esto es, si de la confrontación del acto acusado con las normas invocadas como violadas se advierte una contradicción flagrante o si con la solicitud allegó las pruebas que desvirtuarán la motivación del acto acusado sobre la fijación de las tarifas de retención y autorretención.

La Sala considera acertada la decisión de negar la suspensión provisional, en la medida en que el despacho examinó los argumentos de la parte actora y los confrontó con las disposiciones del Estatuto Tributario que regulan la facultad para fijar las tarifas de retención y autorretención, así como sus límites y criterios objetivos (arts. 365 y 367). A partir de ello, concluyó que, si bien los reproches se relacionan con tales criterios, esa situación no comporta una verdadera confrontación normativa, sino que exigen una valoración probatoria encaminada a establecer si, en efecto, se desconocieron las pautas fijadas por el legislador.

Adicionalmente, se advierte que el despacho revisó las consideraciones del decreto demandado y los documentos que integran sus antecedentes administrativos, evidenciando que el acto contiene referencias expresas a los aspectos económicos invocados por la actora —como el límite de las tarifas, la reducción de los umbrales de retención y la agrupación de porcentajes por sectores—. No obstante, se precisó que dicho análisis tiene carácter preliminar, propio del estudio cautelar, y no implica un juicio definitivo sobre la legalidad del acto, el cual deberá adoptarse en la sentencia.



Sumado a lo anterior, en la providencia se echó de menos actividad probatoria alguna de la parte actora que soportara la argumentación y los motivos que adujo para que se suspendieran los efectos del Decreto 572 de 2025, en particular, que demostrara que las tarifas desconocían la cuantía de los pagos o abonos en cuenta, los porcentajes vigentes del tributo y los cambios legislativos.

La Fundación para el Estado de Derecho intentó contrarrestar la pasividad probatoria con ocasión del recurso de reposición que interpuso contra el auto que negó la medida cautelar, aportando documentos estadísticos de la DIAN que, a su juicio, daban cuenta de los sectores afectados con las nuevas tarifas de retención y autorretención, en los cuales superaban el impuesto a cargo.

Al respecto, la Sala comparte la decisión del auto que decidió el recurso de reposición contra la negativa de la medida cautelar, en el sentido de que la impugnación de la decisión no es el momento procesal oportuno para aportar las pruebas que sustenten la petición de la medida cautelar, pues según el artículo 231 del CPACA la violación de las normas superiores debe surgir del “*estudio de las pruebas allegadas con la solicitud*”, norma que es de carácter procesal por regular una oportunidad probatoria en la materia específica de la que trata, y por consiguiente, de obligatorio cumplimiento (art. 13 del CGP).

Además, no se puede pasar por alto que “*La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar garantizan que el Juez tenga suficientes elementos para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder la sentencia*¹⁷”.

En conclusión, una vez revisados los argumentos del auto recurrido y de la súplica, para la Sala, al igual que lo fue para la magistrada sustanciadora, las razones de la parte actora no son suficientes para afirmar que existe una infracción normativa producto de la confrontación del decreto con las normas invocadas en la demanda; además, no allegó con la solicitud (momento oportuno) pruebas que sustentaran sus afirmaciones.

En todo caso, los elementos de juicio que se allegaron con el recurso de súplica (agregados económicos de la DIAN por sectores) tampoco logran demostrar de manera evidente la vulneración de las normas superiores invocadas (art. 365 del ET) que conduzca a la suspensión provisional del decreto acusado, pues se insiste, el análisis probatorio no se puede agotar en esta etapa procesal dada la integralidad entre los conceptos técnicos, económicos y fiscales que se abordan.

Por los anteriores motivos, no se accederá al recurso de súplica interpuesto por la Fundación para el Estado de Derecho y, en consecuencia, se confirmará la

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 26 de agosto de 2016, (exp. 11001-03-24-000-2016-00272-00, CP: Guillermo Vargas Ayala).



providencia del 22 de agosto de 2025 que negó la medida cautelar de suspensión provisional del Decreto 572 de 2025.

4.2. Expediente 30229 (acumulados) – Ministerio de Hacienda y Crédito Público (recurrente)

i) El despacho sustanciador decretó la suspensión provisional de los artículos 2 a 8 del Decreto 572 de 2025, tras considerar que de la revisión de la parte considerativa del acto y algunos de los documentos que conforman los antecedentes administrativos (memoria justificativa, estudios técnicos, correos electrónicos, memorandos, etc.) no se identificaba *“con precisión los fundamentos técnicos, económicos o jurídicos que sustentan las afirmaciones contenidas en los considerandos del decreto”*.

Lo anterior, en particular, frente a los siguientes aspectos: (i) los criterios e idoneidad para la agrupación de actividades económicas; (ii) cómo las tarifas cumplen la finalidad de lograr un recaudo gradual del tributo; (iii) cuáles son las actividades económicas susceptibles del incremento tarifario por existir una brecha entre las retenciones y el impuesto, y en qué casos, esa brecha supera el 20%; (iv) por qué las estimaciones realizadas con la información de la renta del 2023 y las retenciones del 2024 son suficientes para sustentar las modificaciones del decreto; (v) cuáles son los datos que sirven de base para afirmar que ciertas actividades económicas del 2024 se reactivaron y crecieron realmente (agricultura, ganadería, construcción, etc.); (vi) cómo influyó la renovación de cultivos de café en una mayor producción y los precios internacionales en la generación de utilidades que justificaran el cambio de tarifas; (vii) por qué se considera que la liquidez del aparato productivo nacional es adecuada para aumentar los porcentajes; y (viii) cómo se relaciona el principio de sostenibilidad fiscal y la estabilidad presupuestaria con los criterios objetivos de que trata el artículo 365 del ET.

A partir de lo anterior, se concluyó que *“un estudio preliminar de legalidad permite determinar que las tarifas de retención y autorretención fijadas en el acto acusado, así como las bases de retención no fueron suficiente ni adecuadamente motivadas”*, dando lugar, a su juicio, a la acreditación de los requisitos que exige el artículo 231 del CPACA, y decretó la suspensión provisional de los artículos 2 a 8 del Decreto 572 de 2025.

ii) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuestiona la suspensión provisional del acto y defiende su legalidad, argumentando que la decisión desbordó el alcance de la figura de la medida cautelar porque el análisis no fue provisional sino definitivo, anticipándose el sentido del fallo.

Además, el acto tiene la estructura técnica, económica y jurídica (motivación) que soporta el cumplimiento de los criterios legales para fijar las tarifas de retención y autorretención, como lo sostuvo el mismo despacho en el auto del 22 de agosto de 2025, que negó la medida cautelar frente al decreto, y que se desconoció en esta oportunidad. Para sustentar lo relacionado con los motivos suficientes y adecuados, desarrolló algunos fundamentos económicos y técnicos sobre el particular.

iii) Para resolver, la Sala reitera lo señalado en párrafos anteriores en cuanto a que, de conformidad con los artículos 229 y ss. del CPACA, las medidas cautelares tienen una función específica y limitada, que no es otra, que garantizar de manera temporal la efectividad de la sentencia y proteger el objeto del proceso, sin reemplazar ni anticipar el juicio definitivo. Por eso, el análisis que corresponde en esta etapa es necesariamente preliminar y se apoya en una verificación inicial de los presupuestos de la solicitud, sin que sea procedente realizar una valoración completa ni adoptar decisiones definitivas sobre la legalidad debatida.

Revisada la providencia suplicada, se observa que en ella se precisó que todo acto administrativo debe exponer su fundamentación de forma razonada, completa, suficiente y adecuada, y con fundamento en ello, para resolver la medida concretó el análisis de la motivación del Decreto 572 de 2025 a los últimos dos presupuestos, esto es, suficiencia y adecuación, dejando por fuera la pertinencia.

En este punto, se advierte que, en materia de motivación de los actos administrativos, la Sección Cuarta de la corporación¹⁸ ha señalado que conforme con el artículo 42 del CPACA, los actos administrativos que contengan decisiones que afecten a los particulares deben motivarse al menos de forma sumaria, ya que la exposición expresa y concreta del análisis de los hechos y razones que fundamentan la decisión garantizan el derecho de defensa y de audiencia de los ciudadanos que se ven afectados con dichas decisiones. Esto ha sido reiterado por la Sala en los siguientes términos¹⁹:

“La Sala ha expuesto que el acto administrativo, como expresión de la voluntad administrativa unilateral encaminada a producir efectos jurídicos a nivel general y/o particular y concreto, se forma por la concurrencia de elementos de tipo subjetivo (órgano competente), objetivo (presupuestos de hecho a partir de un contenido en el que se identifique objeto, causa, motivo y finalidad, y elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa) y formal (procedimiento de expedición).

En la misma providencia se precisó que, ante la falta de los elementos estructurales señalados, el acto administrativo «adolecería de vicios de formación generadores de invalidez, que afectan su legalidad».

Ahora bien, de conformidad con el artículo 42 del CPACA, vigente para la época de los hechos, los actos administrativos que contengan decisiones que afecten a los particulares deben motivarse, pues el análisis de los hechos y razones que fundamentan la decisión garantizan el derecho de defensa y de audiencia del contribuyente.

Así pues, la motivación constituye un elemento necesario para la validez de los actos administrativos y se concreta en las «circunstancias o razones de hecho y de derecho que determinan la expedición del acto y el contenido o sentido de la respectiva decisión».

En la misma línea, la doctrina ha precisado que los motivos consisten «en el soporte fáctico y jurídico del sentido y alcance de la declaración o contenido del acto administrativo, así como lo

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 27 de noviembre de 2025, (exp. 29221, CP: Claudia Rodríguez Velásquez).

¹⁹ Ib. Citas originales: Sentencia del 2 de octubre 2025, exp. 28462, MP. Myriam Stella Gutiérrez Argüello; del 28 de agosto de 2025, exp. 29335, MP. Luis Antonio Rodríguez Montañó; del 1 de junio de 2023, exp. 25858, MP. Wilson Ramos Girón; 19 de agosto de 2021, exp. 24713, MP. Myriam Stella Gutiérrez Argüello, del 21 de agosto de 2021, exp. 24503, MP. Stella Jeannette Carvajal Basto.



que hace necesaria su expedición; y cuando por disposición de la ley los fines deben ponerse de manifiesto, aparecen en la parte motiva o considerativa del mismo».

La necesidad de motivación de los actos administrativos *«no se reduce a un simple requisito formal de introducir cualquier argumentación»*. Por eso la Sala ha acudido al concepto de *«razón suficiente»* para indicar que la motivación *«deberá contener, no obstante que sea sumaria, argumentos puntuales que describan de manera clara, detallada y precisa las razones de la decisión»*.

Esta Sala ha señalado que los actos que liquidan tributos están suficientemente motivados «cuando expresan los datos exigidos por los artículos 712 y 719 del ET (y otras normas de carácter especial), de manera tal que el destinatario de la actuación y quien ejerce el control de legalidad puedan inferir, a partir de la lectura de la decisión, cuáles fueron las razones precisas que llevaron a que la deuda se determinara oficialmente, además de todas las circunstancias esenciales para entender esa conclusión y su alcance».

De modo que, en los actos generales, la motivación cumple especialmente la función de mostrar el nexo entre la habilitación legal, la finalidad prevista por el legislador y el contenido reglamentario, la cual debe estar contenida, según el caso particular.

Ahora, esa motivación no puede tener cualquier alcance, pues según la jurisprudencia debe contener *“razón suficiente”*, entendida como que el acto exponga *“los argumentos puntuales que describan de manera clara, detallada y precisa las razones a las que acude el ente público (...)”*²⁰ para concretar su decisión. Por consiguiente, la motivación no equivale, por sí misma, a imponer al acto un estándar técnico reforzado no previsto en la ley habilitante, por el contrario, se requiere que el mismo exponga las razones de la decisión, según la materia que regule y las especificaciones legales que se requieran.

Así las cosas, la Sala precisa que, en el caso particular, el auto suplicado reconoció que el Decreto 572 de 2025 contiene motivación y antecedentes administrativos, previos y adecuados a la materia que regula, pues técnica, económica y jurídicamente, y de manera preliminar, sustentan la modificación a las tarifas de retención y autorretención en la fuente, así como a los umbrales que generan la obligación tributaria. En ese sentido, la discusión no versó sobre la ausencia absoluta de motivos, sino sobre la suficiencia técnica y el grado de detalle de los soportes y esto es relevante para delimitar el ámbito del control cautelar.

A partir de lo anterior, la Sala se aparta de la decisión adoptada en el auto recurrido, pues el análisis y la argumentación no se limitó a constatar la apariencia de buen derecho o a ponderar los intereses en tensión, o a examinar el asunto desde una óptica provisional, como es el propósito en sede de las medidas cautelares, sino que su decisión se fundamentó en que la motivación era *“insuficiente e inadecuada”* porque no permitía identificar con precisión los fundamentos técnicos y porque no se allegaron o transcribieron simulaciones y soportes cuantificables, además de otros aspectos de detalle macroeconómico.

²⁰Corte Constitucional, sentencia T-767 de 2015, (exp. T-4260336, MP: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).



Nótese que en la providencia se destaca que el acto acusado está motivado y que en él se desarrollan una serie de argumentos tendientes a materializar los criterios objetivos de que trata el artículo 365 del ET (cuantía de los pagos o abonos en cuenta, las tarifas vigentes y los cambios legislativos), llegando, en principio, a conclusión similar a la del auto del 22 de agosto de 2025, que negó la medida cautelar tras considerar, a partir de los considerandos y algunos documentos de los antecedentes administrativos, que el acto contenía la explicación de las modificaciones que pretendía introducir en materia de retenciones y autorretenciones, y sin verificarse en esa oportunidad, como si se hizo en esta, que esas razones fueran suficientes y adecuadas.

Sin embargo, en la decisión suplicada, la suficiencia y la adecuación de los motivos del acto administrativo se descartó, no a partir de una simple verificación del contenido de la decisión y de las normas que reglamenta, sino de un análisis integral de las razones contenidas en algunos de los antecedentes, que detallaban aspectos económicos y fiscales sectoriales y estadísticos.

En ese orden, el juicio efectuado por el auto suplicado —al exigir un nivel específico de soporte técnico y cuantificación para tener por cumplida la motivación, esto es, suficiencia y adecuación— desborda el estándar del artículo 231 del CPACA, en tanto supone un examen que no surge de la simple confrontación normativa ni del estudio sumario del material aportado, sino de una evaluación técnica compleja.

Además de lo anterior, se advierte que el decreto de la medida cautelar se sustentó, en buena medida, en elementos documentales que hacen parte de los antecedentes administrativos allegados por la entidad demandada y no en pruebas aportadas oportunamente por los solicitantes de la medida. Esta circunstancia resulta problemática a la luz de lo dispuesto en el artículo 231 del CPACA, conforme al cual la verificación de la infracción normativa debe surgir de la confrontación directa del acto con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, esto es, de aquellas aportadas por quien pretende la medida.

En ese contexto, fundamentar la suspensión provisional en insumos probatorios distintos a los que soportan la petición desdibuja la carga argumentativa y probatoria que el legislador impuso al solicitante y conduce a un examen que excede los límites propios del análisis cautelar, el cual no puede suplir la actividad probatoria de las partes ni estructurar oficiosamente los fundamentos de la medida.

A partir de todo lo expuesto, el análisis realizado en la providencia cuestionada escapa del alcance y propósito de la medida cautelar como mecanismo provisional e instrumental, pues no solo se realizó una confrontación normativa, sino que se llevó a cabo un verdadero ejercicio argumentativo y probatorio para determinar si la motivación del acto era suficiente y adecuada.

Bajo estas circunstancias, la Sala advierte que, aunque formalmente se indicó que el auto del 22 de agosto de 2025 —confirmado el 8 de octubre de 2025— no constituía



precedente para resolver la nueva solicitud cautelar, lo cierto es que la identidad sustancial de los cargos propuestos y la similitud de los argumentos invocados en la demanda principal y en las acumuladas imponían que se mantuvieran las consideraciones allí expuestas. En efecto, tal como se explicó en el acápite anterior, a partir del análisis de las solicitudes de medida cautelar y de la insuficiencia probatoria allegada, no se logró evidenciar una vulneración manifiesta o palmaria del ordenamiento jurídico que habilitara la suspensión provisional del Decreto 572 de 2025. En ese sentido, la adopción de una decisión distinta frente a supuestos fácticos y jurídicos equivalentes pone de presente una contradicción entre las providencias, que compromete los principios de igualdad y seguridad jurídica.

En esa medida, la Sala reitera lo decidido en el recurso de súplica presentado en el proceso principal —y que se decide en esta providencia— en cuanto a que, de la confrontación del Decreto 572 de 2025 con el artículo 365 del Estatuto Tributario, no se advierte preliminarmente una contradicción que conlleve a la suspensión de la norma demandada. Además, de un análisis inicial del decreto, se evidencia que contiene justificaciones económicas y técnicas para sustentar las modificaciones a los porcentajes de retención y autorretención, sin que esta etapa procesal sea la idónea para verificar si es acertado, adecuado o suficiente el resultado de los índices estadísticos o de medición que justifican la decisión del Gobierno Nacional.

Por el contrario, los reparos formulados por los demandantes remiten a un análisis de mayor profundidad propio de la sentencia, en el que se deberán valorar integralmente los cargos de ilegalidad, de manera que acceder a la suspensión en este momento implicaría anticipar un juicio de fondo que desborda los límites del examen propio de la cautela. En consideración a todo lo anterior, se revocará la suspensión provisional decretada.

Finalmente, se advierte que, al no cumplirse los requisitos previstos en los artículos 229 y 231 del CPACA para la procedencia de la medida cautelar -en particular, la falta de una infracción normativa manifiesta derivada de la confrontación directa del acto con las normas superiores invocadas o de las pruebas allegadas por los solicitantes-, la Sala se abstendrá de pronunciarse sobre los argumentos de fondo planteados por los intervinientes (Federación Nacional de Productores de Carbón, Catalina Hoyos Jiménez y la Fundación para el Estado de Derecho), en cuanto estos remiten a un análisis sustancial de la motivación del acto y de sus efectos económicos que corresponde ser definido en la sentencia.

iv) Modulación de los efectos temporales de la providencia para la adecuada ejecución de la decisión:

La Sala advierte que el recurso de súplica contra el auto que decretó la medida cautelar de suspensión provisional de los artículos 2 al 8 del Decreto 572 de 2025 se surte en el efecto devolutivo, según el parágrafo 1° del artículo 243 y el inciso 6 del artículo 246 del CPACA. En ese contexto, de conformidad con el artículo 323 del CGP,



aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA, cuando los recursos se conceden en el efecto devolutivo “[...] *no se suspenderá el cumplimiento de la providencia* [...]”.

Conforme con lo anterior la Dian emitió el Comunicado de prensa No. 070 del 08 de mayo de 2026²¹, en el que anunció que con ocasión de la suspensión provisional de los artículos 2 a 8 del Decreto 572 de 2025 a “[...] *partir del 8 de mayo de 2026, los agentes de retención deben aplicar las bases y tarifas de autorretenciones y retenciones, según las disposiciones del Decreto 1625 de 2016 que se encontraban vigentes antes de ser sustituidas por el Decreto 572 de 2025* [...]”. En esa medida, se hace necesario modular los efectos de la presente providencia que revoca la suspensión provisional del acto acusado, lo que implica que vuelve a producir efectos jurídicos.

Así las cosas, la Sala advierte que la retención y autorretención operan, en la práctica, mediante procesos periódicos, pagos o abonos en cuenta y sistemas tecnológicos de nómina, facturación y contabilidad. En consecuencia, la variación inmediata de las reglas aplicables —derivada de la revocatoria de la medida cautelar— puede exigir ajustes técnicos que no se realizan de manera instantánea, con impacto potencial en el cumplimiento oportuno y correcto de las obligaciones formales de los agentes de retención.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el principio de confianza legítima, como límite a cambios intempestivos de la administración, busca evitar afectaciones abruptas a expectativas legítimas y se relaciona con la seguridad jurídica. En la jurisprudencia contenciosa también se ha indicado que, sin sacrificar el interés general, puede ser idóneo otorgar un período razonable de transición para que los particulares adecuen sus actuaciones al ordenamiento.

Con fundamento en la finalidad de las medidas cautelares (proteger la efectividad de la sentencia), en la regla de no prejuzgamiento y en la facultad legal de variar o revocar el régimen cautelar según las circunstancias, y a pesar de que la decisión no se encontraba ejecutoriada, la Sala considera procedente modular de manera prudente los efectos temporales de esta decisión, únicamente para fines operativos y de seguridad jurídica, sin que ello implique validar o invalidar en forma definitiva el acto demandado.

En consecuencia, por ser una modulación razonable, la Sala dispondrá que la revocatoria de la suspensión provisional (y el restablecimiento del régimen reglamentario aplicable) produzca efectos a partir del primer día calendario del mes siguiente a la ejecutoria de este auto. Este lapso permite un ajuste operativo acotado sin diferir indebidamente el régimen normativo aplicable.

²¹ <https://www.dian.gov.co/Prensa/Paginas/NG-Comunicado-de-Prensa-070-2026.aspx>



v) Conclusión

Por esas razones, la Sala revocará la decisión contenida en los numerales 1 y 3 del auto del 07 de mayo de 2026 que decretó la suspensión provisional de los artículos 2 a 8 del Decreto 572 de 2025, para en su lugar, negar la medida cautelar.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta,

RESUELVE

1. Confirmar el auto del 22 de agosto de 2025²², que negó la medida cautelar de suspensión provisional del Decreto 572 de 2025.

2. Revocar los numerales 1 y 3 del auto del 07 de mayo de 2026²³, que suspendió provisionalmente los efectos de los artículos 2 a 8 del Decreto 572 de 2025. En su lugar, negar la medida cautelar.

3. Precisar que la revocatoria de la suspensión provisional dispuesta en esta providencia producirá efectos operativos a partir del primer día calendario del mes siguiente a la ejecutoria de este auto, término dentro del cual los agentes de retención y autorretención podrán ajustar sus sistemas y procedimientos de cálculo, práctica, pago y declaración, sin perjuicio de las competencias de la administración tributaria.

4. Por Secretaría, una vez ejecutoriado este auto, cúmplase lo resuelto y efectúense las comunicaciones y anotaciones a que haya lugar.

5. Devolver el expediente al despacho de origen.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Presidente

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN

(Firmado electrónicamente)
CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

La validez e integridad de este documento puede comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica:
<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>

²² Respecto del recurso de súplica presentado por la Fundación para el Estado de Derecho.

²³ Respecto del recurso de súplica presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.