



Bogotá D.C., 18 de febrero de 2026

Señor Magistrado

**Dr. JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO**

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A

E. S. D.

**REF: Nulidad**

**Asunto: Recurso de súplica contra el Auto proferido el día 12 de febrero de 2026, que decreta suspensión provisional del Decreto 1469 de 2025 y ordena medida cautelar innominada**

**Radicación principal: 11001032500020260000400**

**Demandante: CARLOS FRANCISCO SOLER PEÑA**

**Demandados: Nación (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio del Trabajo y Departamento Administrativo de la Presidencia de la República)**

**Expedientes Acumulados 11001-03-25-000-2026-00002-00 (0002-2026); 11001-03-25-000-2026-00007-00 (0007-2026); 11001-03-25-000-2026-00008-00 (0010-2026); 11001-03-25-000-2026-00016-00 (0020-2026); 11001-03-25-000-2026-00017-00 (0021-2026); 11001-03-25-000-2026-00018-00 (0022-2026); 11001-03-25-000-2026-00023-00 (0027-2026); 11001-03-25-000-2026-00024-00 (0028-2026); 11001-03-25-000-2026-00032-00 (0044-2026) y 11001-03-25-000-2026-00033-00 (0048-2026).**

- i) CAMILA ANDREA BOHORQUEZ RUEDA**, mayor de edad, domiciliada en Bogotá D.C., identificado con cédula de ciudadanía No. 1.102.549.426, y tarjeta profesional de abogado número 299.444 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, en virtud del poder especial, amplio y suficiente que acompaño, como Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Trabajo, y en nombre y representación de esta Cartera Ministerial;
- ii) LEIDY KATHERINE GÓMEZ BUITRAGO**, mayor de edad, domiciliada en Bogotá D.C., identificado con cédula de ciudadanía No. 1.013.615.989, y tarjeta profesional de abogado número 259.073 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público reconocida en autos;

- iii) **JENIRE CAROLINA SALAS FIGUEROA**, mayor de edad, domiciliada en Bogotá D.C., identificado con cédula de ciudadanía No. 1110472187 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de apoderada del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y;
- iv) **MARIANO EZEQUIEL BARROS RIVADENEIRA**, Director de Defensa Jurídica Nacional, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, con fundamento en el artículo 6, numeral 3, literal i) del Decreto 4085 de 2011<sup>1</sup>, en concordancia con lo previsto en los artículos 610 y 611 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012),

De manera respetuosa, interponemos **RECURSO DE SÚPLICA** contra del Auto proferido el día 12 de febrero de 2026, notificado el 13 siguiente, que decreta suspensión provisional del Decreto 1469 del 29 de diciembre 2025 y ordena una medida cautelar innominada, por considerar que la decisión desborda los límites del poder cautelar y anticipa un juicio de legalidad propio de la sentencia, con afectación grave al interés general.

## **I. IMPORTANCIA DEL ASUNTO QUE SE DEBATE EN EL PROCESO**

El presente recurso de súplica se instaura de forma conjunta por las diferentes entidades estatales que se encuentran vinculadas al proceso en calidad de demandadas y por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), por ser un asunto de suma importancia jurídica y trascendencia para el país, puesto que la discusión que se plantea al juez en el proceso contencioso administrativo gravita sobre una competencia que tiene incidencia en factores macroeconómicos y que implica: establecer la existencia y alcance del margen de apreciación técnica del Presidente de la República cuando no se llega a un acuerdo en la Comisión tripartita de concertación del salario mínimo; definir en la ponderación de factores cómo se debe entender la prevalencia de los principios constitucionales respecto de los criterios legales a efectos de respetar la "*ratio decidendi*" de la sentencia C- 815 de 1999, e; incorporar en la discusión de la fijación del salario mínimo la adecuada interpretación de la economía heterodoxa y la necesaria disminución de brechas salariales que aseguren una remuneración mínima y vital a los trabajadores, acorde con las normas internacionales, las cuales, al regular derechos fundamentales hacen parte del bloque de constitucionalidad.

---

<sup>1</sup> Modificado por el Decreto 2269 de 2019.



## **II. OBJETO Y FINALIDAD DE LA MEDIDA CAUTELAR**

Las medidas cautelares innominadas en el contencioso administrativo no tienen por finalidad anticipar el fallo ni sustituir el juicio de legalidad, sino preservar la eficacia de la sentencia y evitar perjuicios graves mientras se decide de fondo. Su carácter instrumental exige un análisis preliminar limitado a la apariencia de ilegalidad, sin un pronunciamiento definitivo sobre la validez del acto.

El artículo 231 del CPACA autoriza la cautela solo cuando la posible infracción surge de una contradicción directa entre el acto y el ordenamiento superior. Tal supuesto no se configura en el caso del Decreto 1469 de 2025, cuya expedición integró —con carácter prevalente— los criterios legales y también los constitucionales fijados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-815 de 1999, en particular la garantía del salario mínimo vital y móvil.

La controversia, por tanto, no proviene de una oposición palmaria con normas superiores, sino de un debate interpretativo sobre la articulación de criterios legales y constitucionales, propio del juicio de nulidad y no de la sede cautelar.

Adicionalmente, el auto recurrido resta relevancia a la memoria justificativa del Ministerio del Trabajo, pese a que esta constituye un elemento central de la motivación del acto y de su racionalidad técnica y social, lo que evidencia un déficit de valoración probatoria.

En consecuencia, al no acreditarse una apariencia clara de ilegalidad ni una incompatibilidad ostensible con el ordenamiento jurídico, la suspensión provisional del Decreto desborda el carácter excepcional y estrictamente instrumental que debe regir el ejercicio del poder cautelar.

## **III. FUNDAMENTOS DE LA SÚPLICA**

### **1. Razones de improcedencia para el decreto de la medida cautelar**

#### **1.1. Límites de la medida cautelar**

##### **No comprensión de la instrumentalidad**

El Auto en controversia reconoce expresamente que las medidas cautelares innominadas tienen carácter instrumental y provisional, deben guardar relación directa con el objeto del proceso y limitarse a preservar la eficacia de la sentencia, sin anticipar el fallo, en consonancia con el CPACA y el principio de no prejuzgamiento.



No obstante, pese a ese marco conceptual, la decisión de ordenar o conducir a la fijación de un decreto transitorio mientras se dicta sentencia desborda la lógica cautelar, pues introduce una prevención de máxima intensidad que sustituye temporalmente el contenido regulatorio sometido a control judicial y produce efectos equivalentes a una decisión de mérito.

Esta contradicción evidencia la ausencia de un juicio adecuado de ponderación, ya que la medida no se justifica por criterios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad orientados a asegurar el proceso, sino por la creación de un régimen transitorio con efectos generales. En consecuencia, la providencia excede el estándar que ella misma reconoce, lo que impone la revocatoria o, en su defecto, la modulación del resuelve tercero para preservar únicamente medidas de carácter estrictamente conservativo.

### **Prejuzgamiento de la medida**

El auto impugnado parte de una premisa jurídicamente correcta que resulta relevante porque pone en evidencia una tensión interna en la providencia. En efecto, al examinar la motivación del Decreto, primero, reconoce que la utilización de referentes técnicos asociados a la vida digna y al mandato del salario mínimo vital y móvil es compatible con el marco Superior de fijación del salario mínimo, en particular con los artículos 25 y 53 de la Constitución. Asimismo, precisa que en la etapa cautelar no se pretende cuestionar la legitimidad constitucional y legal de dichos referentes ni descartar su empleo como elementos orientadores de la política salarial.

Sin embargo, ese entendimiento la providencia resulta contradictoria cuando trasciende el juicio cautelar preliminar y pasa a diseñar consecuencias que, en la práctica, reconfiguran el escenario regulatorio mediante la imposición de una orden transitoria.

Con ello, el Auto se aparta del estándar propio de la sede cautelar y se aproxima a una solución material característica del fallo de fondo, pese a haber reconocido expresamente que no era pertinente anticipar ese juicio.

La jurisprudencia del Consejo de Estado es clara en que la medida cautelar es un juicio provisional y que su decreto o negación no implica prejuzgamiento<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO, providencia del 30 de agosto de 2018, Radicación número: 11001-03-28-000-2018-00077-00: "En el Capítulo XI del Título V de la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,

Este punto no es retórico, pues funciona como regla de método para impedir que el juez cautelar convierta la medida cautelar en una decisión anticipada del litigio.

En esa misma línea el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, con ponencia del Consejero Guillermo Vargas Ayala, en providencia del 16 de mayo de 2014, dentro del radicado 11001-03-24-000-2013-00441-00, reitera que la decisión sobre la medida cautelar no prejuzga y que la finalidad de la institución es asegurar tutela judicial efectiva mientras dura el proceso. Así lo señaló:

*"El decreto de medidas cautelares no constituye prejuzgamiento.- En efecto, con el ánimo de superar los temores y las reservas que siempre acompañaron a los jueces respecto del decreto de la suspensión provisional en vigencia de la legislación anterior, célebre por su escasa efectividad producto de las extremas exigencias que la jurisprudencia le impuso para salvaguardar su imparcialidad, el inciso segundo del artículo 229 CPACA expresamente dispone que "[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento". De lo que se trata, entonces, con esta norma, es brindar a los jueces "la tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto sub lite"<sup>1</sup>. Una suerte de presunción iure et de 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 sido 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<sup>2</sup>. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio 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 a la sentencia."*

Ahora bien, el principio de no prejuzgamiento comporta que el juez cautelar realice 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, estrictamente urgente e instrumental destinada a

---

se consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno. (...) "

preservar la eficacia del proceso. Situación que no se evidencia en el caso en concreto, toda vez que en el auto emitido, que el juez busca sustituir el juicio pleno de legalidad, así como reconfigurar la situación jurídica de manera equivalente al fallo.<sup>3</sup>

*"Ahora bien, prima facie, la apariencia de buen derecho o fumus boni iuris que describen los ordinales 1.º y 2.º del artículo 231 del CPACA, es un requisito más propicio de las medidas cautelares positivas; no obstante, cuando se trata de medidas cautelares negativas -suspensión de los efectos del acto demandado- resulta pertinente, pero en sentido inverso, esto es, no como apariencia de buen derecho, sino como apariencia de ilegalidad, lo cual justifica la tutela cautelar temprana siguiendo la doctrina italiana, según la cual, ante la imposibilidad de una respuesta definitiva en un plazo razonable, es pertinente una respuesta provisional en un tiempo justo [14]. El sentido de apariencia de ilegalidad lo precisa Chinchilla Marín así:*

*«[...] de la misma forma que la intensidad con la que el interés general reclama la ejecución de un acto es tomada en cuenta por los tribunales para determinar la intensidad del perjuicio que se exige para adoptar la medida cautelar, la intensidad con que se manifieste la apariencia de buen derecho, que es tanto como decir la apariencia de ilegalidad del acto administrativo, debe también tomarse en consideración para determinar la medida del daño que cabe exigir para apreciar la existencia del periculum in mora necesario para otorgar la medida cautelar solicitada.[...]».[15]"*

De la sentencia citada se desprende un criterio adicional de especial relevancia, en el cual el Consejo de Estado ha reiterado que la adopción de medidas cautelares exige la concurrencia de *fumus boni iuris* (apariencia razonable de ilegalidad o de derecho), el *periculum in mora* (riesgo en la demora) y un examen estricto de la proporcionalidad (idoneidad, necesidad y ponderación); ello para evitar, que bajo la apariencia de una decisión provisional, se adopten medidas excesivamente invasivas que alteren de manera intensa la situación jurídica antes del pronunciamiento definitivo.

Aplicado el estándar cautelar al caso concreto, se observa que el Auto, aunque afirma no emitir un juicio definitivo sobre la legitimidad de los referentes constitucionales y técnicos, conduce en la práctica a una reconfiguración transitoria del salario mínimo aplicable en Colombia en el 2026, desbordando la

---

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A, ponencia del Consejero WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, en sentencia del 6 de septiembre de 2018, dentro de la radicación 11001-03-25-000-2018-00373-00(1397-18)



función propia de la medida cautelar. La orden impartida deja de ser instrumental y adquiere un carácter anticipativo, al producir efectos materialmente equivalentes a la determinación del régimen salarial mientras se decide el fondo del litigio.

El problema no radica en la realización de un juicio *prima facie*, propio de la sede cautelar, sino en que dicho juicio se utiliza para imponer un resultado regulatorio transitorio que sustituye temporalmente el régimen jurídico sometido a control judicial.

Existe una diferencia sustancial entre suspender provisionalmente un acto por una posible infracción y configurar un régimen normativo transitorio con efectos equivalentes a una decisión de mérito.

Así, el Auto recurrido no se limita a preservar la eficacia de la eventual sentencia, sino que anticipa funcionalmente la solución del conflicto, transformando la cautela en un mecanismo de configuración normativa provisional.

Esta desviación del estándar cautelar desconoce el principio de no prejuzgamiento y justifica la revocatoria del Auto, por cuanto convierte el análisis cautelar en una intervención regulatoria anticipada, incompatible con la naturaleza provisional y excepcional de la medida.

## **1.2. Naturaleza del mecanismo de impugnación**

El mecanismo de impugnación de la providencia que decreta una medida cautelar en el proceso contencioso administrativo tiene una naturaleza eminentemente instrumental y correctiva, orientada a controlar la intensidad de la intervención judicial, y no a reabrir el debate de fondo sobre la legalidad del acto acusado.

Según los artículos 230 y 231 del CPACA, las medidas cautelares son accesorias, provisionales y subordinadas al proceso principal, de modo que su impugnación busca verificar que el juez haya respetado los límites propios del poder cautelar.

Desde esta perspectiva, resulta relevante manifestar que el auto, en las consideraciones 221 y 222, reconoce expresamente que el uso de referentes técnicos asociados a la vida digna, el trabajo decente o la suficiencia material puede ser compatible con el marco constitucional de fijación del salario mínimo, en particular, por aplicación de los artículos 25 y 53 de la Constitución Política de Colombia. Asimismo, precisa que en sede cautelar no se pretende cuestionar



la legitimidad constitucional y legal de dichos referentes ni descartar su utilización como criterios orientadores de la política salarial.

Ese reconocimiento opera como una regla de autocontención judicial: si el juez cautelar no pone en duda la legitimidad de esos insumos, lo coherente es que la discusión sobre su alcance, peso e integración con los parámetros legales quede reservada al juicio de fondo. Sin embargo, el auto adopta una medida que, por sus efectos, excede la función conservativa de la cautela e implica una intervención directa en el fondo del asunto.

Se advierte así una incongruencia en la providencia, pues aunque el Auto sostiene que no define la legitimidad de los referentes ni los excluye como criterios orientadores, en la práctica adopta una medida de máxima intensidad que traslada la decisión material a la configuración de un régimen transitorio bajo control judicial.

Lo anterior, evidencia que la cautela no se orienta a garantizar la eficacia de la eventual sentencia ni a conjurar un riesgo inminente derivado del trámite del proceso, sino que opera como una sustitución provisional del resultado regulatorio sometido a control jurisdiccional, desbordando así la naturaleza estrictamente instrumental que debe caracterizar el ejercicio del poder cautelar.

En consecuencia, aunque el Auto reconoce que dichos referentes no son ilegítimos en sede cautelar, la medida adoptada excede la función conservativa de la cautela y desplaza el proceso hacia una configuración provisional del régimen jurídico, incompatible con su naturaleza accesoria y provisional.

### **1.3. Ausencia del juicio ponderación para determinar la procedencia de la medida cautelar**

La orden de suspensión provisional se sustentó en que, del análisis del Decreto 1469 de 2025, se advirtió *prima facie* una posible infracción del inciso segundo del parágrafo del artículo 8.º de la Ley 278 de 1996.

Ahora bien, el artículo 231 del CPACA, prevé que para la procedencia de la suspensión, bastaría la confrontación formal del acto con las normas superiores; por lo que, el despacho asumió una posible afectación al ordenamiento jurídico sin un grado suficiente de certeza y concluyó que era necesario suspender el Decreto, al considerar insuficiente la explicación sobre la incidencia concreta de los parámetros legales en la determinación del incremento del 23%.



Desde esa premisa, el Auto sostuvo que el juicio de ponderación y la acreditación del *periculum in mora* solo eran exigibles para medidas cautelares innominadas distintas de la suspensión provisional, por lo que tales criterios se aplicaron únicamente para justificar la orden adicional de fijar un porcentaje transitorio del salario mínimo para 2026. En consecuencia, la procedencia misma de la suspensión provisional no fue objeto de un análisis de razonabilidad orientado a establecer su necesidad, idoneidad y proporcionalidad, ni a verificar si su adopción resultaba menos gravosa para el interés general que mantener la vigencia del acto.

Llama la atención que intereses constitucionales calificados como relevantes — dignidad humana, trabajo, igualdad, sostenibilidad fiscal, libertad económica y defensa del orden jurídico— no fueron ponderados para decidir la suspensión del Decreto, sino solo para justificar la imposición de la medida adicional. Así, no se evaluó si la suspensión generaba mayores costos o afectaciones al interés público que su mantenimiento hasta la decisión de fondo de la controversia.

Esta omisión resulta aún más evidente si se considera que el propio Auto concluyó que no se acreditaba un *periculum in mora*, al no existir prueba de un daño inminente, específico e irreversible derivado de la vigencia del Decreto, y que el incremento del 23% no aparecía *prima facie* como desproporcionado ni sacrificaba intereses constitucionalmente protegidos. Pese a ello, dichos razonamientos no fueron determinantes y se optó por la suspensión con base en una supuesta vulneración apenas aparente del ordenamiento.

Esta lectura restrictiva del artículo 231 del CPACA se aparta de la línea jurisprudencial consolidada, incluso en la Sección Segunda del Consejo de Estado, según la cual los artículos 229 y 231 deben interpretarse de manera armónica y la suspensión provisional exige, además del *fumus boni iuris*, un examen de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. Bajo este estándar, el juez cautelar no puede limitarse a una confrontación formal de normas, sino que debe realizar un juicio de ponderación que permita valorar las consecuencias de la medida y garantizar una protección efectiva e igualitaria de los derechos e intereses en tensión.

En efecto, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, siempre ha incluido el test tripartito de ponderación para decidir sobre la suspensión de actos administrativos al considerar que:

*Por otro lado, de conformidad con el artículo 231 del CPACA, la solicitud deberá: (i) estar razonablemente fundada en derecho; (ii) acreditar, así sea sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados; y (iii) estar acompañada de los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, **mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.***

*Adicionalmente, debe cumplirse una de las siguientes condiciones: (i) que de no otorgarse la medida se causaría un perjuicio irremediable; o (ii) que existan motivos serios para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.*

*Ahora bien, de conformidad con los artículos 229, 230 y 231 del CPACA, se llega a la conclusión que **la suspensión provisional** debe contener los supuestos de i) apariencia de buen derecho – famus boni iuris –, ii) peligro de la mora – periculum in mora –; **y iii) ponderación de intereses, que permite concluir que es más gravoso no concederla**<sup>4</sup>”(Subraya y destaca fuera de texto).*

El Decreto 1469 de 2025 fija el salario mínimo con el propósito de garantizar, de manera progresiva, que millones de trabajadores y sus familias puedan satisfacer sus necesidades básicas, en desarrollo del concepto de salario vital, que constituye una garantía mínima e irrenunciable. La suspensión del Decreto genera, por el contrario, un perjuicio irremediable, al privarlos de una retribución justa y suficiente para asegurar condiciones de vida dignas.

Como se viene explicando, la suspensión provisional no resulta idónea, necesaria ni proporcional, pues genera injustificada incertidumbre económica y produce efectos generales e inmediatos que afectan directamente a los hogares que dependen del salario mínimo como expresión del derecho fundamental al mínimo vital y como garantía humana laboral. No existen razones objetivas, técnicas ni pericialmente verificables que justifiquen una afectación masiva de derechos fundamentales con base en supuestos o especulaciones sobre eventuales impactos adversos del Decreto en otros sectores.

En consecuencia, tampoco se justifica la modulación de la medida para reducir el incremento a un mero ajuste inflacionario, pues ello sería absolutamente injusto e implicaría una decisión **regresiva** contraria al principio de progresividad, al despojar al salario mínimo de su función de mejorar

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, auto del 12 de junio de 2025, radicado 11001-0325-000-2020-00683-00 (2068-2020)



efectivamente las condiciones de vida de aproximadamente 2'408.000 trabajadores.

Lo anterior conduce a preguntarse sobre la razonabilidad de la medida, es decir la relación medio-fin que debe ser un vector a tener en cuenta por el operador judicial. En otros términos, sí la decisión adoptada por el juez es la más indicada y, por ende, dentro de las posibilidades que tiene, es la menos gravosa.

En el caso que se analiza, el suspender los efectos del decreto que fija el salario mínimo puede generar efectos adversos no sólo respecto a la disyuntiva que genera la posibilidad de disminución que está prohibida constitucionalmente, sino por los cambios que ya han operado a nivel macro y microeconómico. A esto debe sumarse, que esta decisión se enmarca dentro de varias políticas públicas adoptadas por el Presidente de la República no sólo como cabeza de la rama ejecutiva del poder público sino como director de la economía nacional.

#### **1.4. Razones macroeconómicas**

Aunado a lo anterior, no se puede perder de vista que el salario mínimo legal vigente constituye un instrumento central de la política laboral y social en Colombia, pues incide directamente en las condiciones de vida de millones de trabajadores y materializa principios esenciales del Estado Social de Derecho. Su fijación no es un ejercicio meramente técnico, sino una decisión de política pública orientada a garantizar el trabajo en condiciones dignas y una remuneración mínima, vital y móvil, conforme a la Constitución Política.

En este contexto, el Gobierno Nacional decretó para 2026 un incremento del salario mínimo del 23%, medida que (a pesar de generar debate en los empresarios y diferentes sectores de personas que, no se ven sometidas a las vicisitudes de vida y dificultades de un trabajador que sortea la vida con los ingresos del salario mínimo legal mensual), se encuentra cabalmente sustentada en una evaluación integral de los fundamentos constitucionales, legales y económicos que rigen su determinación.

El ajuste adoptado se acompasa con los mandatos de protección especial al trabajo, la función social de la empresa y la dirección general de la economía a cargo del Estado, así como con los parámetros de la Ley 278 de 1996 y la jurisprudencia constitucional.

El incremento del salario mínimo constituye, además, un mecanismo efectivo para mejorar el ingreso real de los trabajadores de menores recursos y reduce



brechas de ingreso económico, dada su importancia como principal fuente de sustento para una parte significativa de la población ocupada y productiva del país. Su fortalecimiento contribuye a garantizar condiciones materiales de vida dignas, a dinamizar la demanda interna y a promover un crecimiento económico más incluyente.

Desde una perspectiva jurídica y económica, el salario mínimo debe evaluarse no solo en términos nominales, sino atendiendo a su suficiencia real para cubrir las necesidades básicas de los trabajadores y sus hogares, en condiciones compatibles con la dignidad humana.

En ese sentido, el aumento decretado para 2026 no solo cumple una función social, sino que también actúa como instrumento de política macroeconómica estimular el consumo, fortalecer la demanda agregada y favorecer la generación de empleo. Lejos de comprometer la estabilidad económica, el ajuste fortalece el papel del trabajo en la distribución del ingreso y contribuye a consolidar una senda de desarrollo basada en la justicia social, la dignidad del trabajo y la ampliación de oportunidades económicas.

### **1.5. Razones para el reconocimiento del Salario Vital en Colombia**

En un estudio del 2018 con datos hasta el 2016 Ossa DF<sup>5</sup>, concluyó que al analizar la relación entre productividad laboral, salario mínimo y distribución del ingreso en Colombia, se encuentra que la forma en que se mide y utiliza la productividad en la fijación del salario mínimo ha tenido efectos distributivos significativos. La evidencia muestra que, desde comienzos el año 2002, el salario mínimo ha crecido sistemáticamente por debajo de la productividad laboral debido al uso de la productividad total de los factores (PTF) como referencia en la negociación. Como resultado, se ha generado una brecha acumulada entre el salario mínimo real y el producto por hora trabajada, lo que ha reducido de manera sostenida la participación del salario mínimo en el PIB per cápita.

Los resultados indican que, de haberse ajustado el salario mínimo conforme a la inflación más la productividad laboral, su nivel actual estaría

---

<sup>5</sup> <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/5449>

por encima de los dos millones de pesos y habría mantenido constante su participación en el producto. El rezago salarial ha implicado que el crecimiento económico se traduzca principalmente en mayores ingresos del capital, contribuyendo al deterioro de la distribución del ingreso en un contexto de alta desigualdad. Incorporar la productividad laboral como criterio central en la fijación del salario mínimo y contrubir al cierre de esta brecha constituye una decisión clave para alinear el crecimiento económico con una distribución más equitativa del ingreso.

El reconocimiento del salario vital supone un verdadero cambio de paradigma frente a la concepción tradicional centrada exclusivamente en fórmulas de indexación económica del salario. Mientras el enfoque clásico se limitaba a variables como inflación y productividad, la noción de salario vital introduce una perspectiva material y sustantiva que integra los factores económicos, sociales y constitucionales, orientada a garantizar que la remuneración permita efectivamente satisfacer las necesidades básicas, reducir brechas sociales y asegurar condiciones de vida dignas.

Este tránsito implica comprender el salario de forma vital no solo como un precio del trabajo, sino como un instrumento de justicia social y de cohesión económica, en el que convergen criterios constitucionales, sociales y económicos. Desde esta óptica, el trabajo adquiere un valor central en el ordenamiento jurídico y en la política pública, en la medida en que la remuneración justa se convierte en un mecanismo para disminuir desigualdades, fortalecer la demanda interna y reconocer la función social del empleo.

Es así, como desde el análisis económico se observa desde el agosto 2022 a la fecha se han venido consolidando las circunstancias económicas y sociales favorables para conducir al país por una senda de progreso y mejoramiento de las condiciones de vida, en donde la política salarial a jugado un papel relevante.

Se destaca una mejora sostenida del mercado laboral, con una reducción de la **tasa de desocupación** de 10,3% en diciembre de 2022 al **8,0%** en diciembre de 2025, siendo la cifra más baja para los meses de diciembre desde 2001.

**En el último año se generaron en promedio cerca de 791 mil nuevos empleos**, con un impacto significativo en la ocupación femenina



y en sectores como agricultura, alojamiento y servicios de comida, transporte y administración pública.

Asimismo, la **formalidad laboral aumentó 2,9** puntos porcentuales frente a 2022 y se proyectan avances adicionales con la reforma laboral, que ampliará la protección social a aprendices, trabajadores de plataformas digitales, trabajadoras domésticas y madres comunitarias. Lo anterior se ha traducido en la generación de 2,2 millones de empleos desde 2022, superando la meta del Plan Nacional de Desarrollo. **Se ha sacado de la pobreza monetaria a 2,1 millones de personas entre 2022 y 2024.**

En el terreno macroeconómico se ha logrado una fuerte desaceleración de la **inflación**, que pasó de 13,3% a finales de 2022 al **5,1%** en 2025. A esto se suma un crecimiento económico de 3,65 (III-Trim 2025), superior al promedio de la OCDE y un desempeño destacado frente a otros países de la región.

En relación con la desigualdad, Colombia se ha caracterizado por ser una sociedad profundamente desigual, reflejado en un coeficiente de Gini<sup>6</sup> muy alto, que incluso entre 2012 y 2024 aumentó al pasar de 0,546 en 2012 al 0,551 en 2024. De acuerdo con el Banco Mundial, **el país se ubica entre los 3 países con mayor desigualdad** de ingresos a nivel mundial, sólo superado por Sudáfrica y Namibia.

En un análisis de la población por deciles, se observa la participación del ingreso per cápita del hogar, tanto de los salarios como del ingreso total en Colombia para el año 2024. Se evidencia una marcada concentración del ingreso, mientras los hogares del decil más bajo (**10% de la población más pobre**) **apenas reciben el 1,0% del ingreso total** y 1,4% de los salarios, el decil más alto (**10% más rico**) **concentra el 40,9% del ingreso total** y el 36,1% de los salarios, es decir, más de un tercio de los recursos en solo el 10% de la población.

El 20% más pobre (D1+D2) concentra apenas 3,1 % del ingreso total y 4,2% de los salarios, mientras que el 20% más rico (D9+D10) capta el 56,7% del ingreso total y el 51,5% de los salarios. Por eso el salario vital,

---

<sup>6</sup> El Coeficiente de Gini es un indicador que mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores entre 0 (igualdad perfecta) y 1 (máxima desigualdad).



se constituye en una herramienta fundamental para la redistribución del ingreso.

En cuanto al tejido empresarial, según el reporte de Confecámaras (RUES), la creación de empresas se ha venido incrementando. Desde 2021, las variaciones anuales son positivas, indicando dinámicas de creación empresarial superiores a las cancelaciones y evidenciando una mayor resiliencia del aparato productivo. A 2025, se reportan 1,6 millones de empresas activas, cerca de 12 mil empresas más que en 2024.

En conjunto, existen las condiciones favorables para que el incremento justo decretado del SMMLV, mantenga la sostenibilidad macroeconómica, fortalezca el ingreso real de los trabajadores, pero sobre todo contribuya a disminuir las profundas diferencias en la concentración del ingreso.

En suma, desde una perspectiva macroeconómica integrada con una visión social, el incremento del salario vital actuará como un dinamizador del ingreso de los hogares, particularmente de aquellos con mayor propensión marginal al consumo. Este aumento del ingreso disponible fortalecerá la demanda agregada interna, lo cual contribuirá a impulsar el crecimiento macroeconómico y a estimular la generación de empleo, en un círculo virtuoso que refuerza la actividad productiva y la cohesión social. En este sentido, la política salarial no solo cumple una función social, sino que también se constituye en un instrumento relevante de política económica para promover un crecimiento más incluyente y sostenible.

En conclusión, la adopción del salario vital refleja una ponderación más amplia de los principios constitucionales de dignidad humana, trabajo decente y remuneración mínima vital y móvil, consolidando un modelo en el que la política salarial no se limita a preservar equilibrios macroeconómicos, sino que también persigue de manera explícita la reducción de la brecha social y el reconocimiento efectivo del valor del trabajo como eje del desarrollo económico y social.

## **2. Margen de apreciación del ejecutivo para la fijación del Salario Mínimo Mensual Legal Vigencia -SMMLV-**

### **2.1. Margen de competencia de la Rama Ejecutiva**





El Auto del 12 de febrero de 2026 excedió los límites del poder cautelar al invadir la competencia regulatoria del Ejecutivo en materia salarial, convirtiendo la medida cautelar en una sustitución normativa provisional y anticipando, en la práctica, el sentido del fallo.

La providencia no se limitó a evaluar la procedencia de la suspensión provisional del Decreto 1469 de 2025, sino que, como consecuencia de esta, ordenó la expedición de un decreto transitorio sobre el salario mínimo mientras se decide el fondo del asunto. Con ello, la discusión dejó de centrarse en garantizar la eficacia de la sentencia para pasar a definir provisionalmente el contenido de la regulación cuestionada.

Además, la medida no solo exige la expedición de un nuevo acto administrativo, sino que fija los criterios económicos y constitucionales que deben orientar su contenido, lo que configura una verdadera sustitución regulatoria bajo control judicial, con efectos generales y de impacto macroeconómico que desbordan la finalidad estrictamente instrumental propia de las medidas cautelares.

Aunque el Auto recurrido invoca el artículo 230 del CPACA para justificar la adopción de órdenes cautelares con efectos administrativos, dicha norma no habilita al juez para sustituir temporalmente una decisión regulatoria general como la fijación del salario mínimo ni para asumir competencias atribuidas al Ejecutivo por el artículo 8.º de la Ley 278 de 1996. La potestad cautelar existe, pero tiene límites, que en este caso fueron superados.

A ello se suma una inconsistencia interna: la medida se justifica en la necesidad de evitar una supuesta indeterminación del SMMLV, pese a que el propio Auto reconoce que no existe vacío normativo, ya que el Decreto 1469 de 2025 mantiene su vigencia hasta la expedición del decreto transitorio. En consecuencia, la medida innominada no supera el juicio de necesidad y resulta desproporcionada, pues introduce una intervención adicional que no aporta una mayor protección del proceso y sí intensifica la injerencia judicial.

En suma, la orden contenida en el resuelve tercero constituye es anticipativa y sustitutiva, incompatible con la naturaleza instrumental de las medidas cautelares, que afecta el equilibrio entre el control judicial y la autonomía de la administración, en contravía del principio de separación de poderes y de la cláusula constitucional de dirección económica del Estado.



Debe señalarse que esto tiene aún mayor fuerza en escenarios como el de la definición del salario mínimo, en el que la labor del juez en el curso del mecanismo de nulidad simple no solo se traduce en una confrontación primaria con las normas superiores que le sirven de fundamento al decreto controvertido, sino que requiere de un análisis de variables macroeconómicas y, en general, un estudio de la decisión del ejecutivo al asumir la competencia que el ordenamiento jurídico le otorga, cuando no se ha llegado a un acuerdo en la comisión tripartita.

De igual modo, debe indicarse que, de acuerdo con la Ley 1437 de 2011, la posibilidad de “*sustitución*” del contenido de un acto administrativo no es propia del mecanismo de nulidad simple (en el que el objeto es la confrontación con las normas superiores que le sirven de fundamento al acto), sino del mecanismo de nulidad y restablecimiento del derecho. Esto es claro en el CPACA, porque al tratarse de actos administrativos individuales la posibilidad de restablecer el derecho abre expresamente la competencia del operador judicial de remplazar o modificar el acto demandado. No se trata de un tema menor, sino de una delimitación de hasta donde llegan los poderes del juez, de acuerdo al escenario procesal que se le presente, y, por tanto, si lo que busca la medida cautelar es garantizar la eficacia de la sentencia, lo lógico es que guarde consonancia con las facultades que se tienen cuando se adopta una decisión como la que se cuestiona en el presente recurso.

Lo anterior, se consagra de manera explícita en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, el cual al regular el contenido de la sentencia establece que “...*para restablecer el derecho particular, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá estatuir disposiciones nuevas en remplazo de las acusadas y modificar o reformar estas*”. De igual modo, en el artículo 230 del mismo cuerpo normativo, se establece que en aquellos escenarios en los que se reconoce un margen de discrecionalidad a la administración no se puede sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente.

Es importante establecer que la sustitución no sólo se presenta en la parte resolutive del acto administrativo sino también en su motivación. Esto cobra mayor fuerza cuando se trata de una competencia que permite que la administración haga una elección entre varias alternativas legalmente posibles, pues en tal caso el razonamiento apunta precisamente a delimitar de forma clara los supuestos fácticos, técnicos y jurídicos que se tuvieron en cuenta y la preponderancia que se le dieron a los mismos en la selección motivacional.

En el auto que se cuestiona, tal como ya se indicó, se incurre en una sustitución, no en la determinación del porcentaje del salario mínimo, sino en indicarle a la Administración cómo debe hacer el ejercicio de sustentación del decreto suspendido, obviando precisamente que la discusión central gravita justo sobre tal aspecto: el ejercicio de ponderación que hizo el ejecutivo de los criterios establecidos en el parágrafo del artículo 8º de la Ley 278 de 1996 (los cuales sí se tuvieron en cuenta) conjuntamente con los demás aspectos prevalentes que se desprenden de la Constitución Política, entre ellos el de la remuneración mínima, vital y móvil.

### **3. Desconocimiento de la cosa juzgada constitucional**

De conformidad con el artículo 243 de la Constitución Política, las sentencias que profiere la Corte Constitucional en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Esta figura no solo impide reabrir juicios sobre las mismas disposiciones y cargos, sino que además confiere a las decisiones adoptadas efectos *erga omnes* y fuerza vinculante obligatoria como fuente formal del derecho.

La Corte Constitucional ha sostenido que el desconocimiento de la interpretación fijada en las sentencias de constitucionalidad genera inestabilidad e inseguridad jurídica, pues permitiría que cada juez atribuyera sentidos divergentes a una misma norma, impidiendo a los destinatarios conocer con certeza el derecho aplicable. De allí que la cosa juzgada constitucional cumpla una función positiva, orientada a garantizar la seguridad jurídica y la coherencia del ordenamiento.

Este efecto es especialmente relevante tratándose de sentencias de exequibilidad condicionada, las cuales se entienden incorporadas al texto legal como la única interpretación compatible con la Constitución. En estos casos, el condicionamiento integra la norma y delimita de manera obligatoria su alcance interpretativo.

*“(...) cuando la decisión es la de exequibilidad condicionada, esta Corte ha establecido que los efectos de la cosa juzgada dependen del tipo de condicionamiento adoptado. Así, si se trata de una sentencia interpretativa, **la interpretación excluida del ordenamiento jurídico no puede ser objeto de reproducción** o aplicación en otro acto jurídico; mientras que **si la sentencia es aditiva, la consecuencia es que no es permitido reproducir la disposición condicionada omitiendo incluir el o los elementos** que la Corte*

*ha juzgado necesario adicionar para hacerla compatible con el ordenamiento superior.”<sup>7</sup>*

En efecto, a través de la constitucionalidad condicionada la Corte persigue proteger la labor legislativa y el principio democrático, pero a su vez, armoniza el ordenamiento jurídico respecto de posibles interpretaciones que puedan ser contrarias al texto superior y, por ende, se encarga de señalar cuál o cuáles son los sentidos en los que la norma resulta ajustada a la Constitución.

Es por esto que, se ha afirmado que la condición de exequibilidad constituye, sin lugar a dudas, **una norma jurídica**. A este respecto, en sentencia C-465-2024, la Corte Constitucional recordó:

*“El efecto inmediato de las sentencias de constitucionalidad condicionada es **la intervención por parte del juez constitucional en el contenido normativo de la disposición estudiada**, con el propósito de señalar cuál o cuáles son los sentidos en los que esa norma resulta ajustada a la Constitución”. Por lo que, “la Corte puede expulsar una proposición jurídica particular del ordenamiento que entiende como ajena a la Carta, **para conservar, en su lugar, una determinada regla de derecho**, que resulte acorde con los mandatos previstos en el Texto Superior.*

*De la misma forma, la jurisprudencia de esta corporación ha concluido que **“la lectura constitucional dada por la sentencia, se entiende incorporada a la disposición, como única interpretación válida de la misma**. En consecuencia, la sentencia de constitucionalidad condicionada **implica el surgimiento de una norma jurídica**. Por lo anterior, en estos casos “la cosa juzgada tiene como consecuencia, entre otras posibles, **que la interpretación excluida del ordenamiento jurídico (norma) no puede ser objeto de reproducción o aplicación en otro acto jurídico.**”*

Como se expuso en la oposición a medida cautelar, el artículo 8° de la Ley 278 de 1998 fue objeto de control abstracto de constitucionalidad en la sentencia C-815 de 1999, por medio de la cual, se declaró su exequibilidad condicionada, señalando elementos interpretativos, aditivos y prohibitivos. Lo anterior, se explica así:

Reglas de derecho introducidas por la sentencia c-815-1999	Descripción
--	-------------

<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-81 de 2023

<p><b>1. Adición a la norma</b></p>	<p>En el resuelve de la sentencia se señaló de manera expresa que además de la meta de inflación se deben atender a los siguientes parámetros:</p> <p>(...) “<b><u>con carácter prevalente</u></b>, que habrá de reflejarse en el monto del aumento salarial, la especial protección constitucional del trabajo (art. 25 C.P.) y la necesidad de mantener una remuneración <b><u>mínima vital y móvil</u></b> (art. 53 Cs.P.); <b><u>la función social de la empresa</u></b> (art. 333 C.P.) y los objetivos constitucionales de la dirección general de la economía a cargo del Estado (art. 334 C.P.), uno de los cuales consiste en “<b><u>asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso a los bienes y servicios básicos</u></b>”</p> <p>Estos elementos, no se encontraban insertos en el artículo 8° de la Ley 278 de 1996.</p>
<p><b>2. Regla de interpretación válida</b></p>	<p>La Corte Constitucional no sólo incorporó nuevos criterios constitucionales que no aparecían en la Ley 278, sino que, además, indicó como debían aplicarse e interpretarse, al señalar de manera expresa y contundente que dichos nuevos criterios deben atenderse con “<b><i>carácter prevalente</i></b>”, es decir, que frente a estos no se exige la ponderación del mismo “<i>nivel e incidencia</i>” que se predicaba entre los parámetros o criterios legales, sino que estos al ser de naturaleza constitucional por su mayor jerarquía normativa al estar en la cúspide del sistema, son prevalentes frente a los criterios legales.</p>
<p><b>3. Interpretaciones prohibidas</b></p>	<p>Con el condicionamiento de exequibilidad, la Corte Constitucional <b>proscribió</b> las siguientes interpretaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Que el incremento del salario mínimo atendiera <b>únicamente</b> a los parámetros contenidos en el art. 8° de la Ley 278.</li> <li>- Que para el incremento del salario mínimo <b>prevalezcan</b> los criterios legales del art. 8° sobre los constitucionales introducidos como condición de exequibilidad.</li> </ul>

Ahora bien, se observa que la decisión adoptada el 12 de febrero de 2026, transgredió todas las anteriores reglas de derecho como pasa a explicarse:

- **Desconocimiento a la adición de la norma**

De lo sustentado por el Consejero Ponente a partir del considerando 206, se percibe como reduce la interpretación constitucional del art. 8° de la Ley 278 a que la competencia residual del Ejecutivo para fijar el salario mínimo no es de ponderación, y que, por el contrario, “*queda sujeto a los límites establecidos en la ley 278 de 1996*” y sólo hace referencia una “*concordancia*” con los postulados constitucionales, y; a pesar que en el considerando 212 refiere a que la Corte Constitucional aludió de manera prevalente a los principios y derechos constitucionales en el marco de los artículos 25, 53, 333 y 334 de la Constitución, esta alusión tuvo un efecto meramente enunciativo y de recuento en la decisión, más no fue efectivamente aplicado como una regla incorporada a la norma.

- **Desconocimiento a la regla de interpretación válida incurriendo en interpretaciones prohibidas**

La providencia desconoce la regla de interpretación fijada por la Corte Constitucional al desatender que los criterios constitucionales deben aplicarse de manera **prevalente**. Aunque reconoce que los estándares internacionales son compatibles con los artículos 25 y 53 de la Constitución (considerando 225), luego los reduce a meros criterios orientadores (considerando 226) y cuestiona su rol decisorio, pese a que la sentencia C-815 de 1999 habilitó expresamente al Ejecutivo para aplicarlos con carácter prevalente.

Esta contradicción se acentúa cuando se afirma que dichos estándares solo serían legítimos como elementos auxiliares de la política salarial (considerandos 234 y 235), lo que desconoce que los criterios constitucionales —incluidos los instrumentos internacionales integrados por el bloque de constitucionalidad (art. 93 CP)— prevalecen sobre los legales. Bajo esta lectura, se invierte el sentido del condicionamiento fijado por la Corte, al equiparar la aplicación prevalente de los criterios constitucionales con una indebida sustitución de la ley.

Desde esta perspectiva, a criterio del Ponente, el hecho de dar prevalencia a los criterios constitucionales como lo instruye la sentencia C-815-1999, implica *per se*, que se sustituyeron o reemplazaron los previstos por la Ley, de manera que invierte la intelectual que condicionó la Corte, así:

- i) Los estándares internacionales, que se entienden integrados a las normas constitucionales que contienen los criterios adicionados al art. 8° de la Ley 278, deben ser considerados como elementos meramente “*contextuales o auxiliares*” y NO prevalecen sobre los criterios legales.

ii) Si los criterios constitucionales prevalecen, en el entendido en que toman un papel protagónico en la decisión final, significa que sustituyeron o reemplazaron los criterios legales.

iii) En clara contravención del art. 93 Superior y de los condicionamientos de exequibilidad de la sentencia C-815-1999, en los considerandos 244 y 245 de la providencia recurrida, se afirma que debe prevalecer el derecho interno y la especialidad normativa, pese a que la Corte Constitucional amplió el marco normativo al integrarlo con normas constitucionales, y por ende, con los instrumentos internacionales.

iv) Consideró el Consejero Ponente, que el respeto y aplicación de los instrumentos internacionales, no se analiza en la etapa procesal cautelar, sino de fondo con la sentencia (considerando 245), lo cual, resulta insólito pues la consideración a normas constitucionales no depende del estado en que se encuentre el proceso, más aún, cuando la sentencia C-815-1999 cumplió una función aditiva y dichos criterios constitucional hacen parte de la norma jurídica.

En coherencia con lo expuesto, resulta especialmente preocupante que en sede cautelar se haya alterado la norma jurídica construida por la sentencia **C-815 de 1999**, mediante la cual la Corte Constitucional armonizó el artículo 8.º de la Ley 278 de 1996 con la Constitución. En efecto, la decisión recurrida despoja a los criterios constitucionales de su carácter **prevalente**, sustituyendo la única regla válida de interpretación conforme a la Constitución por una lectura que los reduce a factores de mera “*especial relevancia*”.

Con ello, la providencia redefine el sentido y el alcance de los parámetros aplicables, en abierta contradicción con la interpretación fijada en la sentencia **C-815 de 1999**, que adicionó el artículo 8.º de la Ley 278 precisamente para que los criterios constitucionales fueran aplicados de manera prevalente y no subordinada.

Adicionalmente, la decisión desconoce el mandato previsto en el artículo 10 del CPACA, que obliga a las autoridades administrativas y judiciales a aplicar de manera preferente las normas de rango constitucional. Al declarar la exequibilidad de esta disposición, la Corte Constitucional precisó en la Sentencia C-634 de 2011 que dicha prevalencia no solo comprende el texto constitucional, sino también las sentencias que lo interpretan y aquellas proferidas en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad. En la misma línea, el Consejo de Estado ha reiterado que el juicio de nulidad de los actos administrativos no se





agota en un análisis de legalidad meramente subconstitucional, sino que debe realizarse a la luz de la integridad del ordenamiento, incluida la Constitución como norma suprema, dado que los actos administrativos pueden vulnerarla directamente por ser ella el fundamento y eje estructural del sistema jurídico.

#### - **Desconocimiento del bloque de constitucionalidad**

En consonancia con lo expuesto, y dado el carácter prevalente de los criterios constitucionales, el salario vital constituye un derecho expresamente reconocido en instrumentos internacionales vinculantes, en particular en la **Constitución de la OIT** y en la **Declaración de Filadelfia**. A partir de estos instrumentos se ha entendido que el salario vital corresponde al nivel de remuneración necesario para garantizar a los trabajadores y a sus familias condiciones de vida dignas.

En el ámbito interno, el artículo 53 de la Constitución consagra, entre los principios mínimos que rigen el estatuto del trabajo, la **remuneración mínima, vital y móvil**. En desarrollo de este mandato, el legislador expidió la **Ley 2466 de 2025**, cuyo objeto es promover el respeto por la remuneración justa, el bienestar integral y las garantías de acceso a la seguridad social y de sostenibilidad del empleo. Esta norma establece como finalidad de la regulación laboral la construcción de un entorno laboral justo, equitativo y sostenible (art. 3.º), y reconoce expresamente, entre sus principios, la remuneración mínima vital y móvil y la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos laborales.

De manera concordante, la Constitución de la OIT propugna por la realización de un **"salario vital adecuado"**, mientras que la Declaración de Filadelfia exhorta a la adopción de medidas en materia salarial orientadas a asegurar una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todas las personas que requieran esta protección.

La Corte Constitucional ha sido consistente en señalar que la membresía de Colombia en la OIT implica la aceptación de las obligaciones derivadas de su tratado constitutivo, el cual confiere autoridad a sus órganos, como el Consejo de Administración y el Comité de Libertad Sindical, y fundamenta la obligatoriedad de sus decisiones. En ese sentido, en la **Sentencia T-568 de 1999**, la Corte sostuvo de manera inequívoca que Colombia, en su condición de Estado Parte, está obligada a acatar las recomendaciones del Consejo de Administración de la OIT y las disposiciones de la Constitución de dicha organización.

Por consiguiente, la Constitución de la OIT es vinculante para Colombia, por cuanto no se trata de un simple documento declarativo, sino que reviste la condición jurídica de un tratado internacional que impone obligaciones jurídicas al Estado. A su turno, la Declaración de Filadelfia es reconocida como un instrumento que amplió el mandato original de la Constitución de la OIT.

De igual forma, se afirma que el salario vital es un derecho humano laboral porque también se encuentra consagrado en instrumentos del sistema universal de derechos humanos, específicamente, en el art. 23.3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de la cual Colombia es miembro fundador y signatario, la cual, reconoce “el derecho a una **remuneración equitativa y satisfactoria**, que le asegure al trabajador, así como a su familia, **una existencia conforme a la dignidad humana**”.

La Corte Constitucional, ha reconocido la vinculatoriedad de esta norma internacional, pero, sobre todo, la relacionó **directamente con la noción de mínimo vital que ha desarrollado en su jurisprudencia** al considerar en sentencia T-457 de 2011, que:

**“aplicando estándares universales, sostuvo que “[e]l artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos contempla en su artículo 3° que “toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que se asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medio de protección”. Esta norma, permite evidenciar que el derecho al mínimo vital protege la subsistencia de las personas, tanto del individuo como de su núcleo familiar y que, en principio, tal derecho se satisface mediante la remuneración de la actividad laboral desempeñada. Otro elemento que se desprende del mencionado artículo es que **no se trata de cualquier tipo de subsistencia, sino que la misma debe revestirse de tales calidades que implique el desarrollo de la dignidad humana**”.** (subraya y destaca fuera de texto)

De igual manera, el artículo 7° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone que los Estados Partes: “reconocen el derecho de toda persona al goce de **condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias** que le aseguren en especial: a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor sin distinciones de ninguna especie; en particular debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual; ii) **Condiciones de existencia dignas para ellos y**



*para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto*". Huelga recordar, que este instrumento internacional fue ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968<sup>8</sup>.

También conviene referir la Observación General 23<sup>9</sup> sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7 del PIDESC) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano autorizado para interpretar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Aquí se hace especial énfasis en que el salario debe proporcionar "*condiciones de existencia dignas*" a los trabajadores y sus familias.

De acuerdo con la Observación, estas condiciones de dignidad necesariamente deben ser suficientes para satisfacer el costo de la vida, las cotizaciones y prestaciones de la seguridad social y "*los niveles de vida relativos*". Se infiere, además, que el salario puede establecerse con base en el nivel general de los salarios o porcentaje del "*salario medio*", pero **siempre y cuando, ese porcentaje sea suficiente para garantizar unas condiciones de existencia dignas**, y subraya el comité, que si bien se han de ponderar factores económicos estos no pueden utilizarse para justificar un salario mínimo que no satisfaga esas condiciones vitales.

#### IV. CONCLUSIÓN

El recurso de súplica es plenamente procedente, tanto desde el punto de vista formal como material, al dirigirse contra un auto que decretó una medida cautelar innominada de suspensión provisional y ordenó la expedición de un decreto transitorio, en un proceso de única instancia ante el Consejo de Estado, conforme a los artículos 243 numeral 5 y 246 del CPACA.

Desde una perspectiva sustancial, la súplica resulta necesaria porque la decisión impugnada excedió los límites del poder cautelar. En efecto, el Auto no se restringió a un juicio provisional orientado a preservar la eficacia de la sentencia, sino que adoptó una medida de máxima intensidad que reconfigura transitoriamente el régimen jurídico del salario mínimo, produciendo efectos

---

<sup>8</sup> Por la cual se aprueban los "*Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966*". Diario oficial. año CV. N. 32682. 31, diciembre, 1968. PÁG. 3.

<sup>9</sup> Observación general núm. 23 (2016) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).  
<https://www.mre.gov.py/simoreplus/Adjuntos/Informes/CESCR%20N%C2%BA%2023.pdf>

materiales equivalentes a un pronunciamiento anticipado sobre el fondo del litigio.

Ello activa la finalidad del recurso de súplica, para que el órgano colegiado examine si la decisión respetó los principios de proporcionalidad, adecuada ponderación y equilibrio en la separación de poderes, o si incurrió en un exceso de intervención judicial.

El análisis conjunto de los cargos demuestra que el Auto presenta vicios sustanciales: (i) desconoce el estándar del artículo 231 del CPACA al fundar la suspensión en una controversia interpretativa y no en una infracción palmaria; (ii) adopta una medida cautelar sustitutiva que desborda la función conservativa y afecta el principio de no prejuzgamiento; (iii) incurre en un déficit de motivación y de ponderación de los intereses en tensión; (iv) desconoce la cosa juzgada constitucional y la interpretación prevalente del artículo 8 de la Ley 278 de 1996; y (v) implica una injerencia indebida en la competencia del Ejecutivo en materia de política económica.

En consecuencia, el Auto impugnado no se limita a asegurar el proceso, sino que desplaza la función cautelar hacia una configuración anticipada del régimen jurídico en discusión, excediendo los límites constitucionales y legales del poder cautelar. Por ello, la providencia debe ser revocada o, en subsidio, modulada, a fin de restablecer el carácter estrictamente instrumental de la medida y preservar el equilibrio entre el control judicial y la autonomía de la administración.

## **V. PRETENSIONES DEL RECURSO**

### **Pretensión principal**

1. REVOCAR el Auto recurrido por exceder la finalidad instrumental de las medidas cautelares y configurar una sustitución regulatoria temporal incompatible con el régimen cautelar y el debido equilibrio de competencias.

### **Pretensiones subsidiarias**

1. En subsidio, REVOCAR lo dispuesto en el resuelve tercero del auto, dado que este ordena la adopción de un régimen transitorio mientras se adopta una decisión de fondo, lo que constituye una medida de carácter sustitutivo que excede la función instrumental de la medida cautelar.

2. En subsidio, modificar el alcance de la medida cautelar a fin de que se limite a preservar el objeto del proceso mediante órdenes de carácter informativo o de seguimiento, sin intervención material en la configuración del régimen salarial.

## **VI. PROCEDENCIA, COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD DEL RECURSO DE SUPLICA**

La Ley 1437 de 2011 regula el régimen de medidas cautelares y establece que los autos que decreten denieguen o modifiquen una medida cautelar son susceptibles de impugnación (art. 243, num. 5). Cuando tales providencias son proferidas por el magistrado ponente en el curso de la única instancia ante el Consejo de Estado, el medio de impugnación procedente es el **recurso de súplica**, conforme a lo dispuesto en el artículo 246, numeral 2, del CPACA.

En el presente caso, el auto recurrido decretó la suspensión provisional del Decreto 1469 de 2025 y adoptó medidas asociadas, por lo que encuadra en el supuesto del artículo 243, numeral 5, y resulta impugnable mediante recurso de súplica, al haber sido dictado en única instancia.

La competencia para resolver el recurso corresponde al órgano colegiado del Consejo de Estado al que pertenece el despacho que profirió el auto, integrado por los demás magistrados de la respectiva sala, sección o subsección, con ponencia del magistrado que sigue en turno, conforme al artículo 246 ibidem.

Finalmente, el recurso fue interpuesto dentro del término legal, toda vez que el auto fue notificado el 13 de febrero de 2026 y la súplica se presentó dentro de los tres (3) días siguientes, según lo previsto en el artículo 246, literal c), del CPACA, razón por la cual debe tenerse por oportunamente interpuesto.

## **VII. NOTIFICACIONES**

El Ministerio del Trabajo recibirá notificaciones en la Carrera 7 No. 31-10 Pisos: 3, 5, 8, 9, 10, 12, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 25 y en la casilla de correo electrónico: [cbohorquez@mintrabajo.gov.co](mailto:cbohorquez@mintrabajo.gov.co) y [notificacionesjudiciales@mintrabajo.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@mintrabajo.gov.co)

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado recibe notificaciones en los correos electrónicos [mariano.barros@defensajuridica.gov.co](mailto:mariano.barros@defensajuridica.gov.co) y

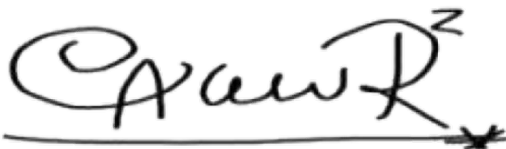


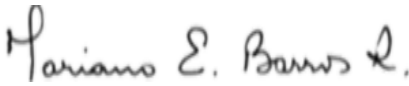


[zaida.martinez@defensajuridica.gov.co](mailto:zaida.martinez@defensajuridica.gov.co) y/o en el formulario único de atención dispuesto en la página web de la Agencia [www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co).

El Departamento Administrativo de Presidencia de la República, recibirá notificaciones al correo electrónico: [notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co)

De los honorables Consejeros,

Atentamente,

 <b>CAMILA ANDREA BOHORQUEZ RUEDA</b> CC 1.102.549.426 de Zapatoca T.P. No. 298.444 del C. S. de la J. Ministerio del Trabajo	 <b>LEIDY KATHERINE GOMEZ BUITRAGO</b> CC 1.013.615.989 T.P. No. 259.073 Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 <b>JENIRE CAROLINA SALAS FIGUEROA</b> CC1.110.472.189 T.P. No.199.813 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	 <b>MARIANO EZEQUIEL BARROS RIVADEEIRA</b> CC. 84.080.495 T.P. No. 132.879 Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado