



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A**

Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil veintiséis (2026)

**Referencia:** Nulidad  
**Radicado:** 11001-03-25-000-2026-00004-00 (0004-2026)  
**Acumulados:**  
11001-03-25-000-2026-00001-00 (0001-2026)  
11001-03-25-000-2026-00002-00 (0002-2026)  
11001-03-25-000-2026-00003-00 (0003-2026)  
11001-03-25-000-2026-00006-00 (0006-2026)  
11001-03-25-000-2026-00007-00 (0007-2026)  
11001-03-25-000-2026-00008-00 (0010-2026)  
11001-03-25-000-2026-00014-00 (0018-2026)  
11001-03-25-000-2026-00015-00 (0019-2026)  
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)  
11001-03-25-000-2026-00029-00 (0040-2026)  
11001-03-25-000-2026-00032-00 (0044-2026)  
11001-03-25-000-2026-00033-00 (0048-2026)  
**Demandantes:** Carlos Francisco Soler Peña y otros<sup>1</sup>  
**Demandados:** Nación – Ministerio del Trabajo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Administrativo de la Presidencia de la República  
**Coadyuvantes:** Daniel Esteban Tique Giraldo y otros<sup>2</sup>  
**Temas:** Auto que resuelve solicitudes de medidas cautelares. Suspensión provisional de los efectos de actos administrativos y medidas cautelares innominadas relativas a impartir órdenes o la adopción de una decisión administrativa.  
**Decisión:** Decreta la suspensión provisional de los efectos del acto demandado y ordena a las entidades demandadas la fijación sustitutiva del salario mínimo para la vigencia 2026 como decisión administrativa transitoria.

Se resuelven las solicitudes de medidas cautelares de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, Decreto 1469 del 29 de diciembre de 2025, mediante el cual se fijó el salario mínimo legal mensual para el año 2026, y las innominadas relativas a que se adopte temporalmente el correspondiente

<sup>1</sup> Juan Diego Muñoz Cossio (0001-2026); Hamilton Gutiérrez Torres (0002-2026); Germán Eduardo Castro Marín (0003-2026); Esteban Gómez Manrique (0006-2026); Carlos Mario Salgado Morales (0007-2026); FENALCO (0010-2026); Luis Guillermo Vélez Álvarez, Samuel Isaac Mendoza Pérez, Juan Esteban Gómez Bernal (0018-2026); Sebastián Hoyos Bejarano (0019-2026); FEDECOLTIA (0020-2026); Leonardo Aristizabal Zuluaga (0021-2026); Efraín Alonso López Rojas (0022-2026); Oscar Enrique Solaez de la Hoz (0027-2026); Gerardo Andrés Salazar López (0028-2026); Jorge Alberto Restrepo Torres, Andrés Felipe Giraldo Palomino, Juan Pablo Liévano (0040-2026); Heimy Blanco Navarro (0044-2026); y Alejandro Linares Cantillo (0048-2026).

<sup>2</sup> De la parte demandante: Humberto Jairo Jaramillo. De la parte demandada: Julián Esteban Torres Corchuelo, Edwin Arnold Moreno Castiblanco, Orlando Augusto Ocampo Herrera, John Alejandro Ortega Castellanos, María Belén Hernández Aldana, Sandra Liliana Pinto, Luisa Patricia Mora Rico, Marcela Manzano Macías, Marco Antonio Vásquez, Sergio Manzano Macías.



**Radicado:** 11001-03-25-000-2026-00004-00 (0004-2026) – PRINCIPAL

**Demandante:** Carlos Francisco Soler Peña y otros

incremento del salario mínimo y/o se ordene al Gobierno Nacional fijarlo hasta tanto se profiera sentencia que ponga fin al proceso.

## **I. CUESTIÓN PREVIA**

1. Con posterioridad a la decisión concerniente a la acumulación de procesos, aceptación de coadyuvancias y traslado de las solicitudes de medidas cautelares, adoptada mediante auto del 22 de enero de 2026, se allegaron peticiones ciudadanas de intervención en el proceso encaminadas a respaldar los argumentos tanto de la parte demandante como de la parte demandada.

2. A favor de la parte demandante comparecieron Julio Alberto Sáenz Beltrán<sup>3</sup>, Juan Carlos Arbeláez Mesa, Andrea Ospina García y Humberto Jairo Jaramillo<sup>4</sup>. A favor de la parte demandada se presentaron Luisa Patricia Mora Rico, Marcela Manzano Macías, Sergio Manzano Macías, Marco Antonio Manzano Vásquez<sup>5</sup>, Julio César Ruíz Muñoz<sup>6</sup> y la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social<sup>7</sup>.

3. Toda vez que la presente providencia tiene como objeto específico resolver las solicitudes de medidas cautelares, únicamente se decidirán las peticiones de coadyuvancia que apoyan o se oponen de manera expresa a dichas cautelas; las demás serán objeto de pronunciamiento una vez retorne el cuaderno principal al despacho.

4. Así las cosas, al amparo de las reglas previstas en el artículo 223 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), se reconocerá como coadyuvante de la parte demandante a Humberto Jairo Jaramillo y de la parte demandada a Luisa Patricia Mora Rico, Marcela Manzano Macías, Marco Antonio Vásquez y Sergio Manzano Macías.

## **II. ANTECEDENTES**

### **Acto administrativo acusado**

5. El Decreto 1469 del 29 de diciembre de 2025, suscrito por el presidente de la República y los ministros del Trabajo y de Hacienda y Crédito Público, fijó el salario mínimo legal mensual vigente para el año 2026, a partir del 1.º de enero de ese año, en la suma de \$1.750.905.

6. En la parte considerativa del acto, el Ejecutivo invocó como fundamento los artículos 25, 53, 56, 333 y 334 de la Constitución Política, relativos al trabajo como derecho, principio y obligación social, a la garantía de una remuneración mínima, vital y móvil, a la función social de la empresa y a la dirección general de la economía.

---

<sup>3</sup> N.I. 0003-2026.

<sup>4</sup> N.I. 0004-2026.

<sup>5</sup> Ídem.

<sup>6</sup> N.I. 0003-2026, 0004-2026, 0018-2026 y 0040-2026.

<sup>7</sup> N.I. 0018-2026.

7. En ese marco, incorporó el concepto de «salario vital», a partir de definiciones propias y estudios técnicos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entendido como un referente de suficiencia material del ingreso laboral para cubrir las necesidades básicas del trabajador y su familia en condiciones de vida digna. Indicó que dicho concepto constituye un referente sustantivo y criterio orientador para la ponderación integral de los parámetros previstos en el artículo 8.º de la Ley 278 de 1996, en armonía con el principio constitucional de remuneración mínima, vital y móvil.

8. Reprodujo el procedimiento legal aplicable a la fijación del salario mínimo y transcribió apartes de la sentencia C-815 de 1999 de la Corte Constitucional, en los que se menciona que el Gobierno debe motivar el decreto atendiendo de manera conjunta los parámetros de la Ley 278 de 1996, así como los principios constitucionales de protección al trabajo, función social de la empresa y dirección general de la economía.

9. Asimismo, citó la sentencia C-1064 de 2001, relativa a la prevalencia de los derechos sociales frente a consideraciones de sostenibilidad fiscal, así como jurisprudencia del Consejo de Estado relacionada con el deber de exponer razones suficientes y verificables cuando se fije unilateralmente el salario mínimo.

10. El acto administrativo describió el desarrollo del proceso de concertación tripartita adelantado en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (CPCPSL). Señaló que el 21 de noviembre de 2025 la OIT socializó el estudio *«Fijación de salarios/ingresos vitales: sobre la estimación del salario vital para Colombia»*, basado en los Convenios 131 y 95 de la OIT, los cuales tomó como referente interpretativo y criterio hermenéutico valorando sus estimaciones técnicas como insumos adicionales. Aclaró que ello no implicó la sustitución, alteración o desplazamiento de los mecanismos nacionales de fijación del salario mínimo ni de las competencias atribuidas al Gobierno.

11. Anotó que, agotada la etapa de concertación sin acuerdo, el Gobierno Nacional, en ejercicio de la competencia atribuida por la Ley 278 de 1996, procedió a fijar el salario mínimo legal mensual, señalando que la determinación se adoptó a partir de una ponderación integral, razonada y proporcional de las variables económicas y sociales previstas en dicha ley, en armonía con la Constitución Política y con los criterios desarrollados por la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa.

12. Indicó que la fijación del salario mínimo se realizó conforme a las disposiciones de la Ley 278 de 1996, interpretadas a la luz del principio constitucional de remuneración mínima, vital y móvil, sin que el ordenamiento jurídico establezca una fórmula matemática obligatoria para determinar el incremento, correspondiendo al Gobierno efectuar una ponderación técnica y motivada de los factores legales. Citó como factores:

- IPC / Inflación observada: Variación anual del IPC a noviembre de 2025 del 5,3%, evitando sustentarse en acumulados parciales o extrapolaciones no verificables.



- Meta de inflación 2026: Definida por la autoridad monetaria en 3%, con intervalo de tolerancia de  $3\% \pm 1\%$ , como referente de convergencia y consistencia macroeconómica.
- Productividad: Incorporación de la información oficial sobre productividad, incluyendo PTF año corrido al III trimestre de 2025 (preliminar) de 0,91%, productividad laboral por hora trabajada (0,57%) y por persona empleada (-0,32%).
- Contribución de los salarios al ingreso nacional: Estimada en 2,81 puntos porcentuales.
- PIB / Desempeño económico: Crecimiento anual de 3,6% al III trimestre de 2025 y 2,8% en el año corrido, considerando estimaciones de cierre de 2025 en un rango de 2,6%-2,9%.

13. A continuación, indicó que estos parámetros legales cumplen función orientadora para analizar economía, empleo y poder adquisitivo, reiterando que ni la ley ni la jurisprudencia ordenan una fórmula matemática obligatoria para el incremento, sino que el Gobierno debe realizar ponderación técnica y motivada de dichos factores.

14. Adujo que el incremento del salario mínimo para 2026 busca preservar el poder adquisitivo frente a la inflación y corregir parcialmente los rezagos acumulados que afectan la capacidad real de los trabajadores de menores ingresos.

15. Afirmó que el aumento se inscribe en el mandato constitucional de remuneración mínima, vital y móvil, avanzando progresivamente hacia el salario vital, en armonía con la sostenibilidad macroeconómica, productividad y empleo. Resaltó que el salario mínimo legal mensual es el principal ingreso para muchos trabajadores, por lo que la política salarial debe garantizar los mínimos de subsistencia para ellos y sus familias.

16. Explicó que la decisión se basa en una valoración conjunta, integral y proporcional de parámetros legales, económicos y sociales, así como en el análisis de las salvedades presentadas en la concertación tripartita.

17. Así, teniendo en cuenta el estudio de la OIT (2024), puso de presente que el costo estimado de la canasta vital o canasta básica para un hogar promedio de 4 personas en Colombia es de \$2.982.589 mensuales y para un hogar promedio de 3 personas el salario vital estimado es de \$1.658.957, el cual ajustado por inflación corresponde a \$1.746.882 para 2025. El salario vital ajustado a precios de 2025 (\$1.746.882), deflactado con la inflación estimada para 2026 (4,54%), resulta en \$1.826.190, mostrando una brecha porcentual del 28,3% respecto al salario mínimo legal de 2025 (\$1.423.500).

18. Subrayó que no se plantea cerrar la brecha en una sola vigencia, sino adoptar un sistema progresivo y gradual desde 2026, con un crecimiento inicial del 23% y ajustes en los años siguientes para avanzar hacia la convergencia entre salario mínimo y salario vital a mediano plazo.

19. En ese sentido, se afirma que el incremento del 23% corresponde técnicamente a la brecha entre el salario vital ajustado a precios 2025 (\$1.746.882)

y el salario mínimo legal mensual vigente para el mismo año (\$1.423.500), lo cual permite justificar el porcentaje de incremento adoptado como una medida de ajuste parcial y razonada, consistente con un enfoque de progresividad y con las condiciones económicas evaluadas.

20. Se consignó que la comparación entre salario mínimo legal 2025 y salario vital ajustado evidencia una brecha de suficiencia material de \$323.382 (22,7%). Expuso que se valoraron las estimaciones técnicas como insumo adicional para la ponderación integral de los parámetros legales, especialmente los relativos al poder adquisitivo, productividad y contribución salarial al ingreso nacional.

21. En línea con lo anterior y «como medida orientada a cerrar de manera sustancial la brecha de suficiencia material identificada» se incrementó el salario mínimo en un 23% sobre el de 2025, equivalente a \$327.405, fijando el de 2026 en \$1.750.905, en armonía con los principios constitucionales y los fines del Estado social de derecho.

22. Por último, el Ejecutivo explicó que la decisión se adoptó como medida motivada y constitucionalmente razonable, orientada a preservar el poder adquisitivo, avanzar hacia el salario mínimo vital efectivo y garantizar los mínimos de subsistencia de los trabajadores de menores ingresos, en armonía con sostenibilidad macroeconómica y generación de empleo.

#### **Solicitudes de medidas cautelares**

- **Hamilton Gutiérrez Torres (0002-2026)**

23. Solicitó la suspensión provisional de los efectos del decreto, al considerar que no se evidencia una relación causal entre los criterios legales invocados y el cuerpo normativo finalmente adoptado. Citó jurisprudencia de la Sección Primera de esta corporación, según la cual la procedencia de este tipo de medida cautelar se define a partir de la confrontación directa entre el acto acusado y las normas superiores invocadas, sin que sea necesario agotar el debate probatorio.

- **Germán Eduardo Castro Marín (0003-2026)**

24. Solicitó la suspensión provisional de los efectos del decreto, al estimar que incurre en una violación manifiesta de la Ley 278 de 1996 y del artículo 334 de la Constitución Política.-Señaló que, pese a que el decreto reconoce una inflación del 5,3% y una productividad del 0,91%, se fijó un incremento del 23% que cuatriplica la inflación causada. Según su parecer, ello generaría un impacto irreversible en los costos de las MiPymes, el empleo y la inflación a partir del 1º de enero de 2026, tornando ineficaz un eventual fallo anulatorio si no se adopta la medida cautelar de inmediato.

- **Carlos Francisco Soler Peña (0004-2026)**

25. Solicitó la suspensión de los efectos del decreto y que, como medida temporal, se estableciera un incremento del salario mínimo legal equivalente al 10%.



Afirmó que este acto administrativo desconoce el artículo 8 de la Ley 278 de 1996 y la sentencia C-815 de 1999.

26. Argumentó que, de no decretarse la medida cautelar, se causaría un perjuicio irremediable a los empleadores y a quienes tienen obligaciones vinculadas al valor del salario mínimo porque efectuarían erogaciones económicas que no podrían recuperar dados los efectos hacia el futuro de las sentencias de nulidad. Pidió que se establezca un valor temporal, mientras se profiere sentencia, para que la suspensión provisional no ocasione un perjuicio irremediable a los trabajadores que perciben el salario también.

27. Adicionalmente, advirtió que los efectos de una eventual nulidad resultarían nugatorios en razón a la congestión judicial que impediría la emisión oportuna del fallo. Puso como ejemplo la sentencia del 3 de marzo de 2017 con la que esta sección anuló el decreto que fijó el salario mínimo del 2016<sup>8</sup>, cuando el acto administrativo ya había surtido efectos en ese periodo.

28. Presentó el aumento temporal del 10% como una aproximación a la cifra intermedia entre la propuesta del gremio empresarial (7,21%) y las centras obreras (16%) que equivale al 11,6%. Explicó que esta última cifra, además, guarda plena coherencia con los criterios legales de IPC de los últimos 12 meses, meta de inflación para el año siguiente y los demás parámetros allí impuestos.

- **Esteban Gómez Manrique (0006-2026)**

29. Solicitó la suspensión provisional de los efectos del decreto y que se ordene al Gobierno Nacional el ajuste temporal del valor del salario mínimo, limitándolo estrictamente a los factores legales establecidos: inflación causada, productividad y meta de inflación.

30. Fundamentó su petición en la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) que a su juicio se deriva de la comparación entre el contenido del decreto impugnado y el artículo 8 de la Ley 278 de 1996. De esta confrontación concluyó que el incremento del salario mínimo en un 23% respondió a un criterio no previsto en la mencionada norma, específicamente la denominada «brecha de salario vital».

31. Agregó que la ejecución inmediata del acto acusado generaría grave perjuicio al orden público y al ámbito macroeconómico, los cuales serían irreparables con la sentencia futura (*periculum in mora*). Sustentó su dicho en un informe técnico de «Cibest Capital», el cual advierte sobre una presión inflacionaria irreversible proyectada en un 7,48% para el año 2026, un déficit fiscal que podría alcanzar los 13,4 billones de pesos y un incremento en la informalidad laboral.

- **Carlos Mario Salgado Morales (0007-2026)**

32. Solicitó la suspensión provisional de los efectos del decreto por la presunta vulneración de los artículos 1, 25, 53, 334 y 365 de la Constitución Política, así como

---

<sup>8</sup> Radicado núm. 11001-03-25-000-2016-00019 (0034-16).

de los principios de razonabilidad, proporcionalidad, sostenibilidad económica y motivación suficiente.

33. Asimismo, alegó la vulneración del principio de jerarquía normativa, al considerar que el Gobierno Nacional debió ceñirse a los parámetros técnicos de inflación, productividad, desempeño económico, crecimiento del producto interno bruto (PIB) y condiciones de empleo previstos en el artículo 8 de la Ley 278 de 1996; pero, en oposición, se basó en el «salario vital» determinado por la OIT, el cual no ha sido incorporado al ordenamiento jurídico colombiano.

34. En esa línea, sostuvo que la introducción de criterios distintos a los legales para la determinación del salario mínimo afectó la coherencia normativa y la validez del acto administrativo, en tanto un decreto no puede modificar, sustituir ni desbordar el contenido material de la ley ni desarrollar mandatos constitucionales por fuera de los límites fijados por el legislador.

35. Indicó que la medida cautelar solicitada busca proteger el derecho al trabajo y la sostenibilidad del mercado laboral en un contexto económico caracterizado por altos niveles de informalidad y una recuperación gradual del capital. Afirmó que el incremento del salario mínimo en un 23% afecta el interés público por sus efectos adversos en el plano macroeconómico y social.

36. Finalmente, anotó que negar la medida precautoria resultaría más gravoso para el interés público, en razón a que la ejecución del acto administrativo podría generar cierres de empresas y la pérdida de empleos formales.

- **FENALCO<sup>9</sup> (0010-2026)**

37. Solicitó la suspensión provisional de los efectos del decreto. Expuso que el proceso de concertación del salario mínimo para el 2026 incluyó la divulgación de un estudio de la OIT y datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) sobre productividad de 2025, destacando una productividad total de los factores (PTF) de 0,91%, productividad laboral por hora de 0,57% y por persona empleada de -0,32%, inflación anual de 5,3% y meta de inflación para el año siguiente determinada por el Banco de la República de  $3\% \pm 1\%$ .

38. Reportó, además, una variación de 2,81% en la contribución salarial al ingreso nacional entre los primeros trimestres de 2024 y 2025, así como un crecimiento del PIB de 3,6% en el tercer trimestre y 2,8% acumulado a septiembre de 2025. Indicó que no hubo consenso en la Subcomisión de Productividad sobre una cifra única de productividad para 2025.

39. Señaló que, ante la falta de acuerdo entre las propuestas de trabajadores y empleadores, el Gobierno determinó el salario mínimo con base en el concepto de «salario vital» que se fundamentó en un estudio de la OIT, identificando una brecha frente al salario mínimo vigente y proponiendo un esquema de convergencia progresiva a partir de un incremento inicial del 23%.

---

<sup>9</sup> Federación Nacional de Comerciantes Empresarios.

40. Con fundamento en lo anterior, justificó la concurrencia de los presupuestos del *fumus boni iuris* y del *periculum in mora*. En relación con el *fumus boni iuris*, alegó la infracción manifiesta del Decreto 1469 de 2025 frente a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 278 de 1996, en concordancia con el numeral primero del artículo 146 del Código Sustantivo del Trabajo y la interpretación fijada por la Corte Constitucional en la sentencia C-815 de 1999, reiterada en las sentencias C-1064 de 2001 y C-189 de 2019.

41. Indicó que, ante la ausencia de acuerdo en la CPCPSL, el Gobierno Nacional debía sustentar el decreto mediante una valoración integral y equilibrada de los factores previstos en el artículo 8 de la Ley 278 de 1996; exigencia que — según se afirma— no se cumplió, en tanto el acto administrativo se limitó a mencionarlos sin explicar su incidencia o ponderación en la decisión adoptada.

42. Adicionalmente, sostuvo que el Ejecutivo sustituyó los parámetros legales por el criterio de «salario vital» derivado de un estudio de la OIT del año 2024 carente de fuerza vinculante, el cual fue actualizado con una estimación de inflación para justificar el incremento del salario mínimo. En su criterio, dicha metodología desconoció los factores legales previstos en la Ley 278 de 1996 y la condición de exequibilidad fijada en la sentencia C-815 de 1999.

43. En el mismo sentido, afirmó que el decreto fundamentó el incremento salarial en una «canasta básica de consumo» cuya procedencia y metodología no corresponderían a las empleadas por el DANE; entidad que, según se aduce, ostenta de manera histórica y técnica la competencia para definir y medir la canasta familiar. Consideró que el Gobierno habría desplazado dicha competencia, atribuyéndola indebidamente a la OIT.

44. Finalmente, alegó el desconocimiento del deber de motivación reforzada previsto en el artículo 42 de la Ley 1437 de 2011, así como de la jurisprudencia del Consejo de Estado aplicable a los eventos en los que el Gobierno fija unilateralmente el salario mínimo.

45. En cuanto al *periculum in mora*, la entidad gremial sostuvo que la aplicación inmediata del Decreto 1469 de 2025 comporta un riesgo cierto, grave e inminente de causación de perjuicios de carácter irreversible. Señaló que la fijación del salario mínimo en los términos adoptados podría generar presiones inflacionarias significativas, con afectación del poder adquisitivo y un impacto desproporcionado sobre los hogares más vulnerables, efectos que tenderían a consolidarse en caso de mantenerse la vigencia del acto durante el trámite del proceso.

46. Adujo que la evidencia técnica disponible, en particular los estudios del Banco de la República titulados *Efectos macroeconómicos del salario mínimo en Colombia* (2022), *Informe de Política Monetaria* (2025) y *Nueva evidencia sobre la informalidad boral y empresarial en Colombia* (2025), permitiría concluir que incrementos del salario mínimo no alineados con la inflación y la productividad inciden negativamente en los precios, el empleo formal y los niveles de informalidad.

47. En ese orden, afirmó que la magnitud del aumento decretado proyecta riesgos relevantes en términos de destrucción de empleo, expansión de la



informalidad y afectación de la estabilidad empresarial, con consecuencias de difícil reversión.

48. Asimismo, indicó que la vigencia del decreto podría generar efectos inflacionarios acumulativos al servir de base para reajustes futuros e incorporar la inflación derivada del propio incremento salarial, lo cual daría lugar a un proceso inercial con impacto sobre los precios relativos, los costos laborales y la capacidad adquisitiva.

49. Advirtió que la concurrencia de inflación persistente, aumento de los costos laborales y desaceleración económica podría configurar un escenario de estanflación caracterizado por alta inflación, bajo crecimiento y deterioro del empleo, cuyos efectos no resultarían plenamente reversibles, incluso en el evento de una eventual declaratoria de nulidad del acto acusado.

50. De igual manera, expresó que el decreto tendría incidencia negativa sobre las finanzas públicas, al impactar directamente el gasto pensional y las cotizaciones al sistema de seguridad social, así como de manera indirecta la capacidad de recaudo, en un contexto de elevada informalidad y restricciones fiscales.

51. Concluyó que la suspensión provisional se configura como una medida idónea, necesaria y proporcional, en tanto permitiría interrumpir de manera inmediata los efectos del acto demandado, sin que ello implique prejuzgamiento sobre su validez, con el propósito de preservar la eficacia del control judicial y evitar la consolidación de perjuicios graves, acumulativos e irreversibles.

- **Luis Guillermo Vélez Álvarez, Samuel Isaac Mendoza Pérez y Juan Esteban Gómez Bernal (0018-2026)**

52. Solicitaron la suspensión provisional de los efectos del decreto. Sostuvieron que dicho incremento carece de sustento en los indicadores macroeconómicos oficiales y desborda los límites constitucionales y legales de la potestad reglamentaria, en contravía de los parámetros previstos en la Ley 278 de 1996 y de la interpretación fijada por la Corte Constitucional en la sentencia C-815 de 1999, lo que configura una ilegalidad manifiesta y un riesgo grave para la estabilidad económica y fiscal.

53. Indicaron que la controversia no responde a una discrepancia de carácter político, sino a un debate técnico y jurídico sobre la validez de un acto administrativo que se aparta de los criterios obligatorios de inflación y productividad. En particular, afirmaron que un incremento del 23%, frente a una inflación certificada del 5,30 % y una productividad total de los factores del 0,91%, constituye una ruptura del principio de legalidad y un ejercicio arbitrario de la función administrativa.

54. Afirmaron que la fórmula legal y económicamente adecuada consistía en reconocer la inflación causada (5,30%) más la productividad (0,91%), para un resultado del 6,21%, susceptible de ser negociado, en aras de la equidad, dentro de un techo técnico entre el 6% y el 7%, conforme a estimaciones de Fedesarrollo y la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF).

55. No obstante, apartándose de estos parámetros, el Gobierno incrementó el salario mínimo en un 23 %, fijándolo en \$1.750.905, suma que, junto con el auxilio de transporte, lo elevó a \$2.000.000. De esta forma, la desviación entre ambos resultados asciende al 16,79 %, la cual calificaron como abismal, injustificada dentro del margen de discrecionalidad administrativa, desproporcionada, irracional y arbitraria a la luz de la realidad económica del país, con potencial de comprometer la estabilidad macroeconómica.

56. Por otra parte, cuestionaron la metodología del denominado «salario vital» empleada por el Gobierno, al estimar que se fundamenta en supuestos fácticos erróneos que contradicen la información demográfica oficial del DANE y los datos técnicos del Banco de la República.

57. Señalaron que el decreto parte de un tamaño promedio de hogar de cuatro personas, cuando la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2024 del DANE fija dicho promedio en 2,86 personas y en 2,82 personas para las cabeceras municipales, lo que conduce a una sobrestimación artificial del ingreso necesario y configura falsa motivación por error de hecho.

58. Asimismo, cuestionaron el supuesto de 1,5 perceptores de ingreso por hogar al considerar que, con un tamaño real del hogar menor y una tasa de ocupación constante, la dependencia económica disminuye y el ingreso per cápita mejora sin necesidad de incrementos salariales desproporcionados. Añadieron que el salario mínimo es una remuneración individual por la prestación personal del servicio, no un subsidio familiar o medida asistencialista, por lo que asignarle esa función desnaturaliza su naturaleza jurídica.

59. Afirmaron que, aunque el decreto afirma haber ponderado los factores de inflación y productividad, el aumento otorgado cuadruplica la inflación y multiplica por 25 la productividad, lo que evidencia que la supuesta ponderación es meramente retórica y que el Ejecutivo sustituyó los criterios legales por un criterio propio basado en el «salario vital», incurriendo nuevamente en falsa motivación.

60. Formularon, además, que el decreto se expidió con desviación de poder al considerar que la determinación del salario mínimo fue utilizada como un instrumento de política redistributiva y populista ajeno a los fines de la ley, persiguiendo objetivos políticos que, aunque legítimos, no habilitan la extralimitación de la potestad reglamentaria ni la inobservancia de la ley.

61. Justificaron la procedencia de la medida cautelar en el principio de irrepetibilidad de los pagos efectuados de buena fe, reconocido por la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa. Señalaron que la entrada en vigor del decreto generaría un impacto fiscal inmediato e irreversible, al incrementar de forma no presupuestada la nómina pública y las pensiones, así como un sobre costo laboral significativo para el sector privado.

62. En contraste, sostuvieron que la suspensión del acto es plenamente reversible, pues, de ser declarado legal, podría reconocerse el retroactivo correspondiente, lo que evidencia una asimetría de riesgos que justifica la adopción de la medida cautelar para evitar un daño fiscal y social irreparable.

63. De manera subsidiaria a la suspensión provisional del acto acusado, los demandantes solicitaron la reviviscencia del acto administrativo que fijó el salario mínimo para el año 2025 y, en garantía del derecho constitucional a la movilidad del salario, que se modulen los efectos de la suspensión, ya sea ajustando el salario mínimo conforme a la inflación vigente o manteniendo la desviación histórica entre el ajuste legal y el fijado por el Gobierno Nacional.

- **FEDECOLTIA<sup>10</sup> (0020-2026)**

64. Solicitó la suspensión provisional de los efectos del decreto acusado al estimar que, *prima facie*, este incurre en flagrante violación del artículo 8 de la Ley 278 de 1996 que presenta variables obligatorias para la determinación del salario mínimo.

65. Sostuvo que el acto carece de una ponderación técnica, razonada y debidamente motivada de dichos criterios, tales como la inflación observada, la meta de inflación proyectada para 2026, la productividad, la contribución de los salarios al ingreso nacional y el crecimiento del producto interno bruto (PIB).

66. Consideró que el acto administrativo resulta desproporcionado toda vez que las variables previstas en la citada norma conducían a un incremento del salario mínimo de un solo dígito; y que, incluso, las centrales obreras propusieron un aumento del 16%, mientras que el Gobierno lo fijó en un 23%.

67. Afirmó, además, que el decreto vulnera el principio de razonabilidad, en tanto la garantía de un salario mínimo vital y móvil causa graves consecuencias fiscales, en particular un déficit pensional que podría ascender a 5,3 billones de pesos en 2026 y a 7 billones de pesos en 2027.

68. Finalmente, adujo que el decreto ocasiona una grave afectación económica, reflejada en mayores niveles de inflación, desempleo y variación de precios de bienes y servicios, así como en el costo de la vivienda y de las pensiones, entre otros efectos.

- **Leonardo Aristizábal Zuluaga (0021-2026)**

69. Solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, al estimar que incurre en violación manifiesta de la Constitución y la ley, así como en falsa motivación.

70. Sostuvo que el decreto parte de una interpretación errónea del artículo 8 de la Ley 278 de 1996, al considerar que los parámetros allí previstos son meramente orientadores. A su juicio, la competencia del Gobierno en la fijación del salario mínimo es reglada, que no discrecional, por lo que dichos criterios son obligatorios y no existe libertad absoluta para definir su monto.

---

<sup>10</sup> Federación Colombiana de Entidades Autorizadas para Afiliar en Forma Colectiva a Trabajadores Independientes al Sistema de Seguridad Social Integral.



71. Indicó que el aumento desproporcionado del salario mínimo desconoce los artículos 25 y 333 de la Constitución, al generar sobrecostos laborales que afectan especialmente a las micro, pequeñas y medianas empresas, con impactos negativos en el empleo, la productividad y la competitividad.

72. Alegó que el Gobierno acudió a presupuestos ajenos al ordenamiento jurídico, apartándose de las directrices del artículo 8 de la Ley 278 de 1996. Específicamente, reprochó la sujeción al salario vital propuesto por la OIT que fue tenido como fundamento del acto administrativo, sin que constituya un criterio válido al tenor de la ley.

73. Finalmente, afirmó que la medida cautelar satisface los requisitos de necesidad, proporcionalidad e idoneidad, al ser indispensable para evitar un grave perjuicio al orden constitucional y a la economía, siendo menor el sacrificio que implica la suspensión del acto frente al daño derivado de mantener sus efectos.

- **Efraín Alonso López Rojas (0022-2026)**

74. Solicitó que se decrete la suspensión provisional de los efectos del Decreto 1469 de 2025 por existir infracción manifiesta de normas superiores. En el cuerpo de la demanda alegó vulnerados los artículos 25, 53, 56, 333 y 334 de la Constitución Política; el artículo 8 de la Ley 278 de 1996; la sentencia C-815 de 1999; y la sentencia del Consejo de Estado proferida en el marco del proceso identificado con radicado número 11001-03-25-000-2016-00019-00.

- **Oscar Enrique Solaez de la Hoz (0027-2026)**

75. Requirió el decreto de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, habida cuenta que incurre en una manifiesta infracción del ordenamiento jurídico, particularmente el artículo 8 de la Ley 278 de 1996 y la sentencia C-815 de 1996.

76. Afirmó que el decreto antepuso el concepto de «salario vital» a los parámetros previstos en la Ley 278 de 1996 y desarrollados por la Corte Constitucional en la sentencia C-815 de 1999. Destacó que el acto acusado carece de una motivación técnica suficiente, pues no explica cómo el incremento del salario mínimo se derivó del índice de precios al consumidor (IPC) real, la productividad laboral y el crecimiento económico, ni aporta estudios técnicos verificables desconociendo que la competencia para su fijación es reglada y no discrecional.

77. Sostuvo que el incremento del 23% en el salario mínimo del 2026 genera un desequilibrio inmediato reflejado en la indexación de miles de multas, tarifas, aportes al sistema de seguridad social y contratos, cuyos valores resultarían de imposible reembolso. A ello se suma el pago de mesadas pensionales calculadas con base en un aumento que no guarda relación con el crecimiento del PIB (2,8%), lo que produciría un hueco fiscal que compromete la sostenibilidad del sistema de seguridad social.

78. Añadió que dicho incremento ocasiona una presión encarecedora de costos al cuadruplicar la inflación, con efectos adversos sobre el poder adquisitivo de los



trabajadores, la pérdida de empleos formales y el cierre de empresas incapaces de absorber el aumento. Indicó, además, que ello incrementará el gasto público, afectará el equilibrio fiscal y generará presiones e imprevisiones presupuestales en entidades territoriales y nacionales.

79. Finalmente, calificó la medida cautelar como urgente y necesaria para evitar un perjuicio irremediable, dado que una la sentencia llegaría cuando los aludidos efectos nocivos del acto ya serían irreversibles.

- **Gerardo Andrés Salazar López (0028-2026)**

80. Solicitó la suspensión provisional de los efectos del decreto enjuiciado al estimar que viola manifiestamente normas superiores, cuya adopción resulta necesaria para evitar perjuicios irreparables al orden jurídico y económico.

- **Juan Pablo Liévano, Jorge Alberto Restrepo Torres y Andrés Felipe Giraldo Palomino (0040-2026)**

81. Solicitaron la suspensión provisional de los efectos del Decreto 1469 de 2025. Requirieron que se ordene a las entidades demandadas expedir, dentro de los 15 días siguientes, un decreto de reajuste provisional del salario mínimo conforme a los parámetros del artículo 8 de la Ley 278 de 1996, aplicando la suma aritmética de la inflación causada (5,3%) y la productividad total de los factores (0,91%), equivalente a un incremento del 6,21%.

82. De manera subsidiaria solicitaron que, de no expedirse el acto dentro del término señalado, se aplique transitoriamente un reajuste equivalente a la inflación causada (5,3%) sobre el salario mínimo vigente para 2025.

83. Alegaron que el acto acusado vulnera el principio de legalidad, al sustituir los parámetros obligatorios de la Ley 278 de 1996 por un criterio no legislado, consistente en el denominado «salario vital» derivado de un estudio de la OIT.

84. Según los demandantes, el Gobierno otorgó una ponderación absoluta a dicho criterio y redujo a cero la incidencia de los factores técnicos de productividad y meta de inflación establecidos en la ley, modificando de facto el contenido normativo y el precedente judicial de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, que exigen que la fijación unilateral del salario mínimo atienda los parámetros legalmente previstos con un nivel equivalente de incidencia y que exista un nexo causal verificable entre los datos utilizados y la cifra finalmente adoptada.

85. Indicaron que el decreto compromete la sostenibilidad fiscal, al generar un impacto económico desproporcionado derivado de la indexación pensional y del incremento de la nómina pública, según estimaciones del Comité Autónomo de la Regla Fiscal de enero de 2026.

86. Reprocharon la omisión del análisis de impacto fiscal requerido por la Ley 819 de 2003 y la desatención a la reducción del recaudo tributario empresarial en 2,7 billones de pesos. Además, estimaron que la medida administrativa vulnera los mandatos constitucionales de libertad de empresa (artículo 333) y derecho al



trabajo (artículo 25), al imponer un sobrecosto laboral del 17% frente a un crecimiento de productividad de solo 0,91%.

87. Se alegó la falsa motivación con fundamentó en la ruptura del nexo causal entre los parámetros legales invocados y el incremento del 23%, aritméticamente inconciliable con los datos oficiales de inflación y productividad.

88. Añadieron que el decreto también se apoya en un estudio de la OIT sobre el salario vital que asume erróneamente hogares de 4 personas frente al dato oficial del DANE de 2,86%, sobrestimando requerimientos nutricionales en 14,29% y omitiendo componentes salariales legales como cesantías y primas.

89. Con base en lo anterior, consideraron acreditada la apariencia de buen derecho por la sustitución de los parámetros legales, la afectación a la sostenibilidad fiscal y la falta de proporcionalidad del incremento.

90. En cuanto al *periculum in mora*, advirtieron que la indexación pensional produciría efectos fiscales estructurales e irreversibles, comprometiendo programas de protección social y tornando nugatorio un eventual fallo de fondo.

91. A propósito, señalaron que dicho aumento generará un gasto pensional irreversible de \$4,7 billones en Colpensiones, afectando la sostenibilidad del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) y comprometiendo el programa Colombia Mayor.

92. Ese programa social, según los actores, establece como aportantes a quienes devengan desde 4 salarios mínimos mensuales; por lo tanto, el umbral de cotización al FSP se incrementó de \$5.694.000 (2025) a \$7.003.620 (2026), lo cual excluirá a miles de aportantes y reducirá el recaudo, obligando a la Nación a cubrir el déficit y agravando el desequilibrio fiscal.

93. Finalmente, adujeron que la demora judicial tornaría inocua cualquier sentencia futura, al consolidar daños irreversibles en el gasto público, el empleo y la inflación, más aún cuando, según la sentencia de 2017 del Consejo de Estado, la sentencia de nulidad solo tiene efectos hacia el futuro (*ex nunc*).

- **Heymi Blanco Navarro (0044-2026)**

94. Solicitó la suspensión provisional de los efectos del Decreto 1469 de 2025 y, como consecuencia, que se mantenga la aplicación del salario mínimo legal vigente para el año 2025 mientras la administración expide, dentro del término que se disponga, un nuevo acto administrativo que fije el salario mínimo para el año 2026 conforme al ordenamiento jurídico. Lo anterior, al considerar que el acto administrativo incurre en una violación manifiesta de normas superiores.

95. Expuso que, si bien el Decreto 1469 de 2025 enuncia variables previstas en la Ley 278 de 1996 —tales como la inflación observada (5,3% a noviembre de 2025), la meta de inflación para 2026 (3%), la productividad y el PIB—, la motivación fue insuficiente porque no se explicó de forma clara y verificable la incidencia concreta de los criterios legales en la determinación del incremento del 23%. Que, aunque el acto hizo referencia a variables como la inflación, la productividad y el crecimiento

del PIB, no se expuso el cálculo efectuado ni el peso específico asignado a cada una de ellas en la fijación del porcentaje final.

96. Señaló que la ausencia de dicha explicación impediría identificar qué proporción del incremento corresponde a cada uno de los factores legales, lo cual, a su juicio, comprometería los principios del debido proceso administrativo y de publicidad.

97. Señaló que el aumento salarial se sustentó principalmente en la finalidad de reducir la brecha entre el salario mínimo legal y un denominado «salario mínimo vital», concepto que, a su juicio, no cuenta con definición normativa, en lugar de fundarse en los parámetros legales expresamente previstos en la Ley 278 de 1996.

98. Indicó que lo anterior plantea cuestionamientos en relación con la legalidad y el alcance de la potestad reglamentaria ejercida, pues, aun cuando reconoció la competencia del Gobierno para fijar el salario mínimo general con base en parámetros objetivos orientados a garantizar el mínimo vital de los trabajadores, estimó que dicha facultad debía ejercerse dentro del marco legal establecido.

99. En ese contexto, sostuvo que la utilización de un criterio externo — identificado como salario digno estimado— podría configurar una extralimitación de la competencia o una desviación de finalidad en la expedición del acto acusado.

100. Afirmó que, tras la entrada en vigor del decreto, el Banco de la República advirtió sobre riesgos de incremento inflacionario para el año 2026 y eventuales ajustes al alza en las tasas de interés, mientras que el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) estimó un impacto fiscal significativo derivado del aumento de los costos asociados a pensiones y salarios del sector público. Agregó que entidades como Fedesarrollo y ANIF alertaron sobre posibles efectos adversos en el empleo formal, el aumento de la informalidad laboral y el encarecimiento del costo de vida, con repercusiones en la estabilidad económica general.

101. En apoyo de su argumentación, invocó la providencia del Consejo de Estado que declaró la nulidad del decreto salarial correspondiente al año 2016 por insuficiencia en la motivación, vicio que —según indicó— se reproduciría en el caso bajo examen.

102. Adicionalmente, sostuvo que el Gobierno justificó el incremento del salario mínimo en la necesidad de reducir brechas sociales con un método distinto al previsto en la Ley 278 de 1996, lo que, a su juicio, podría configurar una desviación de poder al priorizar fines no previstos legalmente. Indicó que dicha actuación habría sacrificado principios como la estabilidad económica y la proporcionalidad del incremento salarial en relación con la productividad.

103. Añadió que, aunque el decreto se orientó a mejorar el ingreso de los trabajadores, la falta de sustento técnico suficiente podría poner en riesgo la estabilidad de su poder adquisitivo y afectar el equilibrio entre el aumento salarial y la preservación de su valor real.

104. Concluyó que la expedición del acto acusado constituiría una infracción concreta del ordenamiento jurídico, circunstancia que, a su parecer, satisfaría el requisito del *fumus boni iuris* para la procedencia de la medida cautelar, así como la necesidad de evitar un perjuicio irremediable y la eventual pérdida de eficacia de un fallo definitivo.

• **Alejandro Linares Cantillo (0048-2026)**

105. Pidió la suspensión provisional de los efectos del Decreto 1469 de 2025 por estimar que viola abiertamente normas superiores, fue expedido de manera irregular, con falta de competencia, con falsa y falta de motivación y con desviación de poder. Señaló que el Gobierno Nacional desconoció los criterios legales taxativos establecidos en el artículo 8.º de la Ley 278 de 1996 y la jurisprudencia constitucional, especialmente la sentencia C-815 de 1999.

106. Sostuvo que dicha providencia determinó que los cinco criterios legales para la fijación del salario mínimo mensual legal vigente deben aplicarse de manera conjunta sin que ninguno prevalezca sobre los demás. Además, indicó que el Consejo de Estado, en su pronunciamiento del 23 de marzo de 2017, respaldó esta interpretación al precisar que el Gobierno Nacional debe considerar el nivel e incidencia de cada uno de los factores previstos en la ley.

107. Subrayó que, al establecer el incremento en un 23%, el Gobierno utilizó como único criterio el concepto de «salario vital», derivado de un estudio técnico de la OIT, el cual carece de fuerza vinculante en el ordenamiento jurídico colombiano. Afirmó que este criterio se aplicó en detrimento de los cinco parámetros legales, sustituyéndolos y otorgándole una jerarquía superior, lo que constituiría una extralimitación funcional y una vulneración del principio de legalidad.

108. En síntesis, planteó que el Gobierno Nacional debía considerar que ningún criterio puede prevalecer ni ser excluyente al momento de fijar el incremento del salario mínimo para el año 2026, debiendo motivar el decreto con base en la ponderación de todos los criterios previstos en la Ley 278 de 1996. A su juicio, el Decreto 1469 de 2025 no cumplió con tales exigencias, al priorizar un factor externo de la OIT sobre los criterios legalmente establecidos, lo que habría impedido una adecuada ponderación de la decisión.

109. Señaló que el acto administrativo no explica ni valora de qué manera cada uno de los cinco criterios legales incidió en la decisión adoptada, ni cómo se garantizaron los derechos constitucionales al trabajo, a la empresa y a la sostenibilidad fiscal.

110. Por otra parte, argumentó que el incremento del 23% no se justifica en los indicadores económicos relevantes, tales como la inflación (5,3 %); la productividad laboral (0,91 %); el producto interno bruto (PIB); el índice de precios al consumidor (IPC); y en los márgenes discutidos en la Comisión de Concertación.

111. Adujo que, por el contrario, dicho aumento genera efectos adversos como presiones inflacionarias; incremento de la informalidad laboral; cierre de micro, pequeñas y medianas empresas —que representan el 99,7 % del tejido



empresarial— y un déficit fiscal estimado entre 5,3 y 8 billones de pesos, según cifras del CARF y del Ministerio de Hacienda.

112. Igualmente, sostuvo que el Decreto 1469 de 2025 fue expedido de manera irregular con un incremento imprevisible, omitiéndose los procedimientos y criterios legales y jurisprudenciales aplicables, así como el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la Constitución Política, lo que configuraría una vulneración del debido proceso administrativo previsto en el artículo 29 superior.

113. Añadió que la práctica histórica de fijación del salario mínimo había respetado los márgenes de concertación y los indicadores económicos, como ocurrió entre los años 2023 y 2025, lo cual no se habría observado en el decreto objeto de análisis.

114. Indicó que el Gobierno Nacional excedió sus competencias, en tanto que la facultad de fijar el salario mínimo mensual legal vigente mediante decreto es reglada, subsidiaria y excepcional, y solo puede ejercerse ante el fracaso de la concertación, debiendo en todo caso sujetarse estrictamente a los criterios legales y constitucionales. Es decir, la facultad del Gobierno en esta materia no es discrecional ni arbitraria.

115. Finalmente, afirmó que la introducción del criterio extralegal de «salario vital» implica una extralimitación funcional y el desconocimiento de las reglas establecidas por el legislador en la Ley 278 de 1996, lo cual vulnera el principio de legalidad consagrado en los artículos 6.º y 121 de la Constitución Política, así como el debido proceso, afectando la seguridad jurídica y las expectativas legítimas de los administrados.

- **Humberto Jairo Jaramillo (coadyuvante)**

116. Se refirió al marco jurídico de orden nacional e internacional en que se enmarca la fijación unilateral del salario mínimo por el Gobierno Nacional. En ese contexto, afirmó ser un hecho notorio que el incremento del salario mínimo equivalente al 23,7% no se enmarca en los criterios consagrados en el artículo 8 de la Ley 278 de 1996.

### **Oposiciones a las medidas cautelares solicitadas<sup>11</sup>**

- **Ministerio del Trabajo<sup>12</sup>**

117. El Ministerio del Trabajo solicitó negar la suspensión provisional de los efectos del Decreto 1469 de 2025, al considerar que las pretensiones cautelares no cumplen los presupuestos exigidos por el CPACA, en tanto no se acredita una infracción manifiesta, directa y ostensible del ordenamiento jurídico a partir del cotejo propio de esta etapa procesal, ni se logra desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo demandado.

<sup>11</sup> Las entidades demandadas allegaron diversos escritos de oposición radicados en distintos expedientes. Por razones metodológicas, en este apartado se unificarán y sintetizarán los argumentos expuestos por cada autoridad en sus respectivos pronunciamientos.

<sup>12</sup> Radicó escritos de oposición en los expedientes N.I. 0003-2026, 0004-2026 y 0004-2026 acumulado.

118. Sostuvo que el decreto acusado contiene una motivación extensa, complementada por una memoria justificativa como anexo técnico, en la que se exponen de manera sistemática los fundamentos constitucionales, legales, económicos y sociales de la decisión, incluyendo la referencia expresa a los parámetros del artículo 8 de la Ley 278 de 1996, la información estadística oficial disponible, los insumos técnicos presentados en la CPCPSL y las salvedades formuladas por los distintos sectores del diálogo social.

119. Desde la perspectiva formal, afirmó que el Decreto 1469 de 2025 fue expedido por autoridad competente, en estricto cumplimiento del procedimiento previsto en la Ley 278 de 1996, una vez agotada la etapa de concertación tripartita y con fundamento en la atribución conferida al presidente de la República por el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Política, como mecanismo institucional de cierre del proceso cuando no se alcanza consenso.

120. Desde el punto de vista material, indicó que el acto se ajusta al estándar de motivación reforzada fijado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-815 de 1999, en cuanto incorpora una ponderación integral de los parámetros legales — inflación, productividad, contribución de los salarios al ingreso nacional y crecimiento del PIB— en armonía, y con prevalencia, de los mandatos constitucionales de especial protección al trabajo, remuneración mínima, vital y móvil, función social de la empresa y dirección general de la economía.

121. Precisó que el artículo 8 de la Ley 278 de 1996 no impone una fórmula matemática ni un mecanismo automático para definir el porcentaje de incremento del salario mínimo, sino que exige una motivación que permita identificar el hilo racional de la decisión. En consecuencia, la controversia planteada por la parte actora —centrada en la suficiencia o corrección de la ponderación efectuada por el Gobierno— remite a un debate técnico y valorativo propio del juicio de fondo y no configura, por sí sola, un vicio ostensible que habilite la suspensión provisional.

122. En relación con la referencia al salario vital, señaló que esta se incorpora como un insumo técnico orientador de suficiencia material, alineado con estándares internacionales de la OIT y con el bloque de constitucionalidad, sin sustituir ni desplazar los parámetros decisorios del artículo 8 de la Ley 278. Dicha referencia permite evaluar la brecha estructural entre el salario mínimo legal vigente y el costo real de un nivel de vida digno, en conexión directa con el derecho fundamental al mínimo vital y con el principio de dignidad humana.

123. Añadió que, desde la óptica cautelar, no se acredita el *periculum in mora*, pues los perjuicios alegados por la parte demandante se sustentan en inferencias generales, conjeturas o valoraciones parciales, sin soporte probatorio técnico, concreto y verificable, ni prueba pericial que permita concluir la existencia de un daño grave, actual e irreparable en los términos exigidos por la jurisprudencia contencioso-administrativa.

124. Finalmente, sostuvo que la suspensión provisional del decreto no supera el juicio de proporcionalidad, en tanto se trata de un acto administrativo de carácter



general, con efectos directos e inmediatos sobre millones de relaciones laborales y sobre la planeación presupuestal pública y privada.

125. Su suspensión generaría inseguridad jurídica, incertidumbre normativa y un vacío regulatorio incompatible con la estabilidad del orden jurídico, configurando un escenario más gravoso para el interés general que la conservación temporal de los efectos del acto. En ese contexto, acceder a la medida implicaría anticipar el juicio de fondo y desnaturalizar la función instrumental de la cautela.

- **Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>13</sup>**

126. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público se opuso a las solicitudes de suspensión provisional del Decreto 1469 de 2025, que fijó el SMLMV para 2026 en \$1.750.905, con un incremento del 23%, al considerar que la medida cautelar no satisface los presupuestos de los artículos 229, 231 y 233 del CPACA.

127. Sostuvo que el decreto fue expedido por el presidente de la República en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 8 de la Ley 278 de 1996, una vez fracasada la concertación en la CPCPSL, con observancia del procedimiento legal aplicable para la fijación unilateral del salario mínimo.

128. Afirmó que el acto se encuentra técnica y jurídicamente motivado, con fundamento en los artículos 25, 53, 333 y 334 de la Constitución, en la jurisprudencia constitucional, contenciosa-administrativa y en la valoración conjunta de las variables previstas en el artículo 8 de la Ley 278 de 1996 (IPC, meta de inflación, productividad, contribución de los salarios al ingreso nacional y crecimiento del PIB), sin que se advierta una omisión ostensible de dichos parámetros.

129. Indicó que el artículo 8 de la Ley 278 de 1996 debe interpretarse de manera integral y conforme a los mandatos del Estado social de derecho, en particular la garantía de una remuneración mínima, vital y móvil y la especial protección del trabajo, conforme a lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-815 de 1999, en la que se reconoce la concurrencia de criterios legales y constitucionales en la determinación del salario mínimo.

130. Señaló que el decreto incorpora estándares internacionales sobre trabajo digno y protección del salario —como la Declaración de Filadelfia, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el PIDESC y el Protocolo de San Salvador— como criterios interpretativos vinculados al bloque de constitucionalidad.

131. Explicó que el incremento del 23% busca reducir de manera sustancial la brecha entre el ingreso mínimo legal y las necesidades de subsistencia, bajo un enfoque de suficiencia material compatible con el mandato constitucional de salario mínimo vital y móvil, sin desconocer la información estadística oficial discutida en la CPCPSL.

132. Argumentó que el reproche de la parte actora atinente a la ponderación o suficiencia de la motivación del acto no configura una infracción manifiesta del

---

<sup>13</sup> Radicó escritos de oposición en los expedientes N.I. 0003-2026, 0004-2026, 0004-2026 acumulado, 0006-2026 y 0018-2026.

artículo 8 de la Ley 278, sino que plantea un debate técnico, económico e interpretativo propio del juicio de fondo, insuficiente para desvirtuar en sede cautelar la presunción de legalidad.

133. Afirmó que los perjuicios alegados —impactos sobre empleo, inflación, sostenibilidad fiscal y finanzas públicas— fueron formulados de manera genérica y sin respaldo probatorio suficiente, por lo que no se acredita un daño grave, actual e irreparable, ni la necesidad de la medida para asegurar la efectividad de una eventual sentencia.

134. Adujo que, dada la naturaleza del decreto como acto general con efectos directos y masivos, su suspensión produciría consecuencias estructurales relevantes —inseguridad jurídica, incertidumbre normativa, afectaciones contractuales y presupuestales y eventual vacío regulatorio—, razón por la cual el juicio de proporcionalidad conduce a privilegiar el interés general, la seguridad jurídica y la continuidad de la política salarial.

135. Añadió que la competencia ejercida por el presidente para expedir el decreto que fija el salario mínimo encuentra respaldo en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política, en cuanto atribuye al jefe de Estado, jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, la potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de las leyes.

136. Indicó que el incremento se adoptó en un escenario de resultados favorables del mercado laboral: en noviembre de 2025 la tasa de desempleo se ubicó en 7,0%, el menor valor observado, con una reducción de 1,2 p.p. frente a noviembre de 2024 (8,2%); se reportó un aumento anual de más de 993 mil ocupados y una disminución de 241 mil desocupados; las mejoras coincidieron con un aumento de la tasa de participación; y, en lo corrido de 2025 a noviembre, la informalidad fue 55,7%, inferior en 0,1 p.p. a la del mismo periodo de 2024.

137. Sostuvo que, en el marco axiológico y normativo invocado, el artículo 8 de la Ley 278 de 1996 fija un « piso mínimo » de criterios para la determinación del SMLMV, los cuales no deben interpretarse de manera aislada, fragmentaria o meramente formal, sino a la luz de los principios constitucionales de protección del trabajo y garantía de una remuneración digna.

138. Finalmente, recalcó que la suspensión del decreto implicaría, de manera implícita, una sustitución transitoria de la decisión del Ejecutivo o la creación de un vacío regulatorio que el juez cautelar no está habilitado para colmar, desbordando la naturaleza instrumental de la medida y aproximándose a un pronunciamiento anticipado sobre el fondo.

- **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)<sup>14</sup>**

139. Esta entidad manifestó la improcedencia de la suspensión de los efectos del acto administrativo demandado por no cumplirse ninguno de los requisitos previstos en el artículo 231 del CPACA para el efecto y solicitó que fuera denegada.

<sup>14</sup> Radicó escritos de oposición en los expedientes N.I. 0004-2026 acumulado, 0018-2026 y 0040-2026.

Por un lado, argumentó que el acto administrativo demandado no desconoció ninguna norma superior.

140. Al respecto, en primer lugar, aseveró que el «salario vital» también es un criterio constitucional para la fijación del salario mínimo que debe ser aplicado en conjunto con los criterios económicos previstos en el artículo 8 de la Ley 278 de 1996. Indicó que este derrotero emana del artículo 53 de la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional<sup>15</sup> y las normas internacionales de trabajo que hacen parte del bloque de constitucionalidad (artículo 93 *ejusdem*), en cuya virtud el salario vital es un derecho fundamental y un derecho humano laboral.

141. Tratándose de las normas internacionales, se refirió primordialmente a la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia que amplió el mandato de dicha constitución, a partir de las que definió el salario vital como «la remuneración necesaria para proporcionar un nivel de vida digno a los trabajadores y sus familias». Explicó que Colombia es Estado parte del tratado constitutivo y por ello tanto aquel como sus derivados le son vinculantes, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional<sup>16</sup>.

142. Invocó el artículo 23.3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de la cual Colombia es miembro fundador y signatario; el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado mediante Ley 74 de 1968; y la Observación General Núm. 23 sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, autorizado para interpretar el anterior pacto.

143. A partir de la normativa en cita concluyó que el salario mínimo debe ser suficiente para garantizar a los trabajadores y sus familias un nivel de existencia digna, en el que se satisfagan condiciones vitales como el costo de vida, las cotizaciones y prestaciones de la seguridad social y los «niveles de vida relativos». De manera que, si bien los criterios económicos deben atenderse, estos no pueden justificar una remuneración media que no atienda tales necesidades.

144. Recordó que el artículo 10 del CPACA impone la aplicación uniforme de las normas constitucionales, legales y reglamentarias y la jurisprudencia, razón por la cual el Gobierno Nacional estaba obligado a atender no solamente el artículo 8 de la Ley 278 de 1996, sino también las precitadas normas constitucionales y normas internacionales en materia laboral que son vinculantes para el Estado colombiano de las que emana el criterio de salario vital para la fijación del salario mínimo.

145. En segundo lugar, afirmó que el precitado artículo 8 no impone una fórmula matemática obligatoria ni taxativa en la que se requiera una ponderación aritmética específica de cada variable económica. Que, por el contrario, su contenido normativo se limita a establecer parámetros orientadores para la decisión salarial, cuya finalidad es orientar la competencia discrecional de la administración.

146. Señaló que esta tesis es respaldada por la sentencia C-815 de 1999, en la cual la Corte Constitucional determinó que para la fijación del salario mínimo se

<sup>15</sup> Citó las sentencias SU-995 de 1999 y T-891 de 2013.

<sup>16</sup> Citó la sentencia T-568 de 1999.

deben atender no solo los parámetros económicos previstos en la ley, sino también y de manera prevalente los criterios constitucionales como «la remuneración mínima vital<sup>17</sup> y móvil a la que tienen derecho los trabajadores». Siendo así, el incremento del 23% cimentado en los criterios económicos y adicionalmente en el criterio de salario vital atendió a cabalidad la interpretación constitucional del artículo 8 de la Ley 278 de 1996.

147. Aclaró que, de conformidad con lo decantado en la precitada jurisprudencia constitucional y la sentencia del 23 de marzo de 2017 de la Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>18</sup>, los criterios económicos previstos en el mentado artículo 8 deben materializar el principio de progresividad. Por ello no pueden considerarse una fórmula restrictiva o limitante que se entienda como tope máximo al incremento del salario mínimo.

148. Destacó que el control judicial no es técnico ni económico, sino de verificación de la motivación suficiente y coherencia constitucional del acto administrativo. En este contexto, en consonancia con el principio de progresividad, estimó inviable considerar que un simple ajuste por inflación y milimétricamente calculado al mínimo rasero de los indicadores previstos en la ley atiende las exigencias constitucionales del salario mínimo, pues ello mantendría un ingreso insuficiente en términos reales.

149. En línea con lo anterior, expuso que el decreto demandado se ajustó al ordenamiento jurídico porque no desconoció los parámetros legales, sino que, por el contrario, los desarrolló y ponderó de manera extensa, verificable, razonada y técnicamente sustentada junto con el criterio constitucional de salario vital. Expuso el razonamiento que consignó en el decreto para arribar a la cifra de aumento del 23%; de estas consideraciones hizo énfasis en las condiciones favorables de la economía del país que admitían tal decisión.

150. Por otra parte, argumentó que la suspensión provisional de los efectos del decreto no cumple con el requisito de no resultar más gravoso para el interés público conceder la medida cautelar que negarla al ser una medida completamente desproporcionada; asimismo, que no se acreditó ningún perjuicio grave, actual ni irreparable que justifique la adopción de tal medida extrema. Para arribar a esta consideración, adelantó un test de proporcionalidad en el que evaluó la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la medida cautelar.

151. Afirmó que la suspensión de los efectos no es idónea porque causaría inseguridad jurídica en las relaciones laborales, incertidumbre normativa sobre el salario mínimo aplicable, afectaciones contractuales, presupuestales y administrativas de gran escala y perpetuación de la insuficiencia material del salario mínimo.

152. Puso de presente que las demandas carecen de pruebas fehacientes concretas y demostrables de los supuestos perjuicios irremediables que está causando el aumento salarial; estimó que tales acusaciones se basan en conjeturas

<sup>17</sup> Equiparó los conceptos de «salario vital» del derecho internacional al de «mínimo vital» del ordenamiento jurídico colombiano.

<sup>18</sup> Radicado número 11001-03-25-000-2026-00019-00.

y opiniones parcializadas sin respaldo técnico real ni verificable. Específicamente se refirió a la invalidez de los estudios del Banco de la República porque en ellos se consignó que su contenido no refleja la opinión de la entidad ni de su Junta Directiva; y del comunicado del CARF porque allí mismo se aclaró que era un pronunciamiento preliminar y parcial.

153. También afirmó que la eventual medida no sería necesaria porque de suspenderse los efectos del aumento del salario mínimo se afectaría la protección del salario mínimo vital y no habría ninguna otra alternativa para atender este deber constitucional del Estado; que ello se traduciría en la imposibilidad de los trabajadores con ingresos bajos de suplir sus necesidades básicas. Aseguró que este gobierno ha aumentado en mayor medida el salario mínimo en comparación con gobiernos anteriores, sin que ello haya aumentado la inflación ni el desempleo.

154. Aseveró que no es una medida proporcional en sentido estricto porque la suspensión de la norma tendría efectos generales e inmediatos sobre el bienestar de las familias que dependen del salario vital, transgrediendo masivamente derechos fundamentales con base en meras especulaciones sobre los supuestos efectos económicos adversos del actual salario mínimo.

155. En este punto se refirió a las solicitudes de modulación o ajuste por el juez del incremento del salario mínimo, para que corresponda exclusivamente al valor de la inflación, indicando que ello constituiría una medida regresiva, contraria al principio de proporcionalidad y lejana al mejoramiento de la calidad de vida de 2.408.000 de trabajadores en el país.

156. Finalmente, advirtió que las solicitudes de medida cautelar exigen un profundo análisis de fondo que no puede ser agotado en sede de medida cautelar y solamente puede ser efectuado en la sentencia. Señaló que la suspensión de los efectos del acto administrativo solamente sería viable si se demuestra por confrontación directa o pruebas que el decreto omitió los criterios legales o prescindió de la motivación exigida; lo cual está visto que no tuvo lugar en este caso porque la decisión está plenamente respaldada por análisis técnicos.

157. Para la entidad, el debate propuesto por los demandantes no es de ilegalidad o técnica, sino de discrepancia interpretativa y valorativa de las normas; circunstancia que exige un contraste sustancial propio del juicio de fondo que se adelanta en la sentencia, lo que torna improcedente la medida cautelar.

- **Edwin Arnold Moreno Castiblanco**

158. Solicitó se reconocido como coadyuvante de la parte demandada. Como argumentos atinentes a solicitud encaminada a que se decreten medidas cautelares, alegó que el Decreto 1469 de 2025 fue expedido por autoridad competente y goza de presunción de legalidad y veracidad; no se advierte un violación manifiesta o palmaria de una norma superior al confrontar el contenido el mencionado decreto con el ordenamiento jurídico vigente; el decreto cumple con los requerimientos de motivación que se exige para este tipo de actos, la cual resultó ser robusta y exhaustiva; para su expedición se dio cumplimiento al procedimiento legal establecido para ello, comoquiera que la misma se dio una vez agotada la

etapa de concertación tripartita en la que no se llegó a acuerdo; se hizo una consideración integral de los parámetros objetivos previstos en la Ley 278 de 1996 y el acto contó con motivación técnica con un «enfoque de progresividad y no regresividad».

159. Asimismo, señaló que, de llegar a decretarse la suspensión provisional del decreto, ello tendría impacto no solo en el orden público económico y social sino también en la seguridad jurídica del país, pues se generaría incertidumbre en la remuneración básica, efectos macroeconómicos adversos y un precedente inconveniente de cara al procedimiento de fijación del incremento de salario mínimo. Adujo que no existe proporcionalidad en la cautela solicitada comoquiera que la suspensión no implicaría un beneficio claro para la justicia material sino más bien una serie de perjuicios como reducciones salariales, pérdidas de poder adquisitivo, desorden en el cumplimiento de obligaciones laborales, entre otros.

160. Señaló que el juez cautelar debía respetar los derechos adquiridos y situaciones consolidadas y solicitó de forma subsidiaria que cualquier decisión sobre la legalidad o no del decreto debería modular sus efectos, de forma que se proteja el interés general y los derechos de los trabajadores.

- **Orlando Augusto Ocampo Herrera, John Alejandro Ortega Castellanos, María Belén Hernández Aldana y Luisa Patricia Mora Rico**

161. En escritos separados, pero bajo los mismos argumentos, solicitaron ser reconocidos como coadyuvantes de la parte demandada. Frente a la suspensión provisional del decreto, estimaron que la misma generaría graves costos e inconvenientes, comoquiera que el incremento del salario mínimo tiene incidencia en salarios, pensiones, multas, seguros, aportes a seguridad social, valor de las viviendas de interés social, entre otros.

162. Aunado a ello, indicaron que la suspensión de decreto implicaría que los trabajadores «volvían al salario mínimo de 2025, sin poder de ninguna manera enfrentar las alzas y la inflación que ya se dio». Por su parte, el señor Ocampo Herrera agregó que no se probaron los daños sociales, económicos y/o empresariales que alegaron los demandantes, a más de que sobre el incremento existe un derecho adquirido, desde la perspectiva salarial y pensional, de modo que la suspensión del decreto violaría el mandato del artículo 53 de la Constitución Política a lo que se suma que el Consejo de Estado no tiene la facultad para ordenar al Gobierno que fije un incremento transitorio mientras se surte el proceso de nulidad.

- **Marcela Manzano Macías, Sergio Manzano Macías y Marco Antonio Manzano Vásquez**

163. Después de indicar que el auto que resuelve la solicitud en comento debía ser de ponente y hacer un recuento de los requisitos para el decreto de medidas cautelares, señalaron que no se acreditan la totalidad de requisitos formales y materiales para que proceda la suspensión de los efectos del acto administrativo demandando.

164. Concretamente indicaron que la medida cautelar no es necesaria de cara a la pretensión de la demanda; no se probó sumariamente los perjuicios alegados; no garantiza provisionalmente el objeto del proceso ni la efectividad de la sentencia; no se puede concluir que negar la medida sería más gravoso para el interés general; denegar el decreto la medida no constituye un perjuicio irremediable comoquiera que la actuación administrativa estuvo amparada bajo los principios de buena fe, seguridad jurídica y debido proceso; no hay inminencia de peligro y existen otros mecanismos que mitigan el perjuicio.

#### **Intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE)<sup>19</sup>**

165. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), a través de su director de Defensa Jurídica Nacional, formuló oposición a la solicitud de medida cautelar y, en consecuencia, solicitó que se negara. Para ello, luego de hacer un breve recuento del soporte jurídico para intervenir en el proceso, así como la oportunidad de dicha intervención, adujo que no existe la supuesta infracción normativa producto de la simple confrontación del acto demandado y las normas superiores presuntamente desconocidas, que hiciera procedente una medida de carácter excepcional como la suspensión de los efectos del acto administrativo demandado. Señaló que los reparos del solicitante se basan en meras conjeturas y valoraciones subjetivas que ameritan un examen de fondo que no corresponde a esta etapa procesal.

166. Manifestó que la decisión adoptada por el Gobierno tuvo en cuenta las discusiones planteadas en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, constituye una manifestación de su competencia subsidiaria y consideró los factores establecidos en la ley para la fijación del salario mínimo de modo que valoró otros factores, determinados en normas constitucionales, para garantizar una remuneración mínima, vital y móvil a la clase trabajadora.

167. Asimismo, indicó que a la luz del artículo 231 y siguientes del CPACA, la solicitud no estaba razonadamente fundada en derecho, pues esta se soportó en valoraciones subjetivas sobre el contenido aritmético del incremento en el salario mínimo; no satisface el juicio de ponderación de intereses, pues no se cuenta con los elementos de juicio para hacerlo y no se probó que resultaría más gravoso negar el decreto de la medida. Agregó que se incumplió con la carga procesal de acreditar la configuración de un perjuicio irremediable ni que el decreto en cuestión compromete derechos o bienes jurídicos concretos.

168. Sostuvo que la sentencia C-815 de 1999 de la Corte Constitucional no establece que los criterios del artículo 8 de la Ley 278 de 1996 deban aplicarse con una fórmula rígida o predeterminada, razón por la cual dicho pronunciamiento no puede ser tendido en cuenta como parámetro de referencia para el estudio de suspensión provisional del Decreto 1469 de 2025. Manifestó que el decreto de una medida cautelar de suspensión provisional de un acto administrativo no procede con fundamento exclusivo en interpretaciones jurisprudenciales. En otras palabras,

<sup>19</sup> Los escritos de oposición se representaron respecto de las solicitudes cautelares de los procesos núms. 0002-2026, 0003-2026, 0004-2026, 0006-2026, 0007-2026, 0010-2026, 0018-2026, 0020-2026, 0021-2026, 0022-2026, 0027-2026, 0028-2026, 0040-2026, 0044-2026 y 0048-2026.



que la confrontación entre la mencionada sentencia y el decreto corresponde a un juicio de fondo propio de la decisión que ponga fin al control de legalidad. Adujo que la determinación del salario mínimo «comporta un ejercicio de ponderación técnica y normativa que no puede traducirse en un resultado único y automático».

169. Agregó que el artículo 334 de la Constitución política no prohíbe la consideración de elementos como la garantía del salario mínimo vital o la referencia a brechas salariales, así como insumos técnicos nacionales o internacionales, como parte del análisis que conduce a la fijación del salario mínimo. Dicho mandato constitucional de intervención estatal se orienta a garantizar las condiciones que permitan a los trabajadores acceder a bienes y servicios básicos. Por tal motivo, el incremento al salario mínimo cumple con aquel objetivo pues aumentó la capacidad adquisitiva, generó efectos indirectos positivos sobre los trabajos no formales al incrementar la demanda de bienes y servicios y contribuyó a la progresividad económica.

170. Estimó que, si bien es cierto, tratándose de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo en el marco del medio de control de nulidad no exige la acreditación del perjuicio irremediable, desde una «perspectiva subsidiaria» dicho requisito no se encuentra satisfecho.

171. En lo que respecta a la solicitud de medidas cautelares innominadas, señaló que las mismas desbordan abiertamente la naturaleza conservativa de las medidas cautelares, pues con ellas se pretendió que se diseñe un régimen salarial distinto al legalmente establecido y se sustituya al Gobierno en la definición de una política económica y salarial del Estado.

### **Concepto del ministerio público**

172. El ministerio público se abstuvo de allegar concepto.

## **III. CONSIDERACIONES**

173. El despacho decretará la suspensión provisional del Decreto 1469 de 2025, comoquiera que, a partir de análisis de dicho acto y el contraste con las normas invocadas como desconocidas, logró advertirse *prima facie* la infracción del inciso segundo del parágrafo del artículo 8 de la Ley 278 de 1996. Aunado a ello, como medida adicional, se ordenará al Gobierno Nacional que fije de manera transitoria un nuevo porcentaje de ajuste para el valor monetario del salario mínimo del año 2026, en aras de evitar inseguridad jurídica e indeterminación normativa y salvaguardar el mandato constitucional de movilidad salarial.

174. Para el efecto, se hará un breve recuento del régimen jurídico de las medidas cautelares en el CPACA (acápito 1); luego, se realizará el análisis tanto de la solicitud de suspensión provisional (acápito 2.1) como de la medida cautelar innominada (acápito 2.2) y, finalmente, se dejarán consignadas algunas consideraciones comunes a las cautelas en cuestión (acápito 3) y asuntos de orden procesal relevantes (acápitos 4 y 5).

## 1. Régimen de medidas cautelares en el CPACA: de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos y las medidas cautelares innominadas en el marco del medio de control de nulidad

175. Las medidas cautelares son instrumentos jurídico – procesales previstos para proteger y garantizar, de forma temporal, el objeto del proceso y la efectividad de la eventual sentencia favorable a las pretensiones de la demanda, sin que la decisión que se adopte, tal y como lo dispone expresamente la ley, implique un prejuzgamiento del asunto a decidir de fondo.

176. Su régimen, tratándose de los procesos que se tramitan en la jurisdicción de lo contencioso – administrativo, esta reglado en los artículos 229 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 – CPACA<sup>20</sup>, disposiciones normativas a partir de las cuales puede destacarse, entre otros<sup>21</sup>, que:

- (i) Las medidas cautelares proceden en todos los procesos declarativos<sup>22</sup>, con independencia del medio de control que se invoque<sup>23</sup>;
- (ii) Estas suponen la presentación de una solicitud de parte debidamente sustentada <sup>24</sup>;
- (iii) Las medidas se clasifican en preventivas, conservativas, anticipativas y de suspensión<sup>25</sup>;
- (iv) La medida que se solicita deberá tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda<sup>26</sup>;
- (v) Podrá adoptarse cualquier clase de cautela que garantice el objeto del proceso, incluso de carácter o naturaleza innominada<sup>27</sup>. El legislador ofrece un listado meramente enunciativo al tenor del artículo 230 del CPACA<sup>28</sup>; y
- (vi) El solicitante deberá prestar caución ante la posible causación de perjuicios con ocasión de la cautela, salvo en los casos previstos en la ley, entre ellos, cuando se pretenda la suspensión provisional de los actos administrativos<sup>29</sup>.

177. En cuanto a los requisitos para su decreto, el legislador determinó, en el artículo 231 del CPACA, que estos variarían según la naturaleza de la cautela que se pretenda, de suerte que la primera parte de la norma se ocupa de aquellos relativos a la suspensión provisional de los efectos de actos administrativos, diferenciando incluso entre el supuesto en el que se invoca el medio de control de

<sup>20</sup> Es preciso aclarar que, en materia electoral, el artículo 277 del CPACA, prevé algunas reglas adicionales.

<sup>21</sup> Otros aspectos que prevé el CPACA sobre medidas cautelares son: trámite ordinario y decisión (artículo 233); trámite de urgencia (artículo 234); levantamiento, modificación y revocatoria (235); y recursos (artículos 243 y 246).

<sup>22</sup> Ley 1437 de 2011 (CPACA), artículo 229.

<sup>23</sup> Esta fórmula habilita al juez para el estudio y decreto de medida cautelares distintas de la suspensión provisional en juicios de nulidad (artículo 137 del CPACA).

<sup>24</sup> Ídem.

<sup>25</sup> Ley 1437 de 2011 (CPACA), artículo 230.

<sup>26</sup> Ídem.

<sup>27</sup> Ídem.

<sup>28</sup> Sobre el particular: Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Auto de 1 de diciembre de 2025, Rad. 47001-23-33-000-2024-00279-01 (73.528)

<sup>29</sup> Ley 1437 de 2011 (CPACA), artículo 232.

nulidad (artículo 137) y aquel en el que se acude al de nulidad y restablecimiento del derecho (artículo 138); mientras que la segunda parte de la aludida disposición legal condensa los requerimientos que deben concurrir en el evento en el que se solicite una medida cautelar diferente (sea esta preventiva, conservativa, anticipativa o de suspensión).

178. Sobre esta base normativa, esta corporación<sup>30</sup> ha identificado 3 clases de requisitos de procedencia: (i) *generales de índole formal*, referidos estos a que se trate de un proceso declarativo de aquellos que conoce la jurisdicción de lo contencioso - administrativo y que exista una solicitud debidamente sustentada en la demanda y/o escrito separado<sup>31</sup>; (ii) *generales de índole material*, esto es, que la medida sea necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso, los derechos en juego y la efectividad de la sentencia, y que la medida tenga relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda; y (iii) *específicos*, dependiendo de la cautela pretendida, a la luz del artículo 231 del CPACA.

179. Por tanto, no cabe duda de que el juez contencioso – administrativo cuenta con expresas facultades constitucionales y legales para adoptar medidas cautelares en el marco de su deber de controlar jurisdiccionalmente la actividad administrativa, para así garantizar la efectividad de los derechos reconocidos en la norma superior y en la ley, así como la preservación del orden jurídico.

180. Bajo esa lógica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución Política en armonía con los artículos 229 y 231 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo exige que la solicitud sea formulada a petición de parte debidamente sustentada y que el juez verifique, de manera preliminar y sin que ello implique prejuzgamiento, la violación de las normas superiores invocadas como vulneradas<sup>32</sup> a partir de un análisis que implique la confrontación del acto demandado con aquellas y/o con las pruebas aportadas con la solicitud.

181. En este contexto, el estudio que corresponde efectuar en sede cautelar difiere sustancialmente del juicio de legalidad propio de la sentencia, en tanto no está llamado a establecer con grado de certeza la conformidad o disconformidad del acto acusado con el ordenamiento jurídico, sino a realizar una valoración *prima facie* orientada a determinar la posible afectación del orden jurídico cuya preservación constituye uno de los fines del proceso contencioso - administrativo<sup>33</sup>.

182. Esta distinción no es aparente. De ello dan cuenta tanto los requisitos como el trámite que prevén las referidas disposiciones legales para el efecto, todo lo cual debe agotarse antes de que venza el término de traslado de la demanda e incluso

<sup>30</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Auto de 6 de abril de 2015. Rad. 11001-03-25-000-2014-00942-00 (2905-2014). En el mismo sentido: Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Auto de 20 de octubre de 2025. Rad. 11001-03-25-000-2025-00103-00 (0649-2025)

<sup>31</sup> Salvo que se trate de procesos en los que se protejan derechos e intereses colectivos, tal como se indicó en la primera parte de este acápite.

<sup>32</sup> Sobre el particular, puede consultarse: Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección B. Auto de 8 de noviembre de 2018. Rad. 11001-03-26-000-2016-00140-00 (57.819); Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A. Auto de 27 de marzo de 2025. Rad. 11001-03-26-000-2023-00193-00 (70.737).

<sup>33</sup> Ley 1437 de 2011 (CPACA), artículo 103.

de forma anticipada cuando la cautela sea catalogada como urgente en voces del artículo 234 del CPACA.

183. Se denota, entonces, que el legislador ha querido dotar al proceso contencioso – administrativo de un régimen de protección cautelar que al tenor del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 apunta a «proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia», propósito para el cual se cuenta con medidas cautelares de distinto tipo.

184. En línea con lo anterior, el artículo 231 del CPACA no comporta una comparación meramente literal, automática o mecánica entre el texto del acto administrativo demandado y las normas superiores invocadas por el solicitante, ni supone la exigencia de una contradicción palmaria, ostensible o manifiesta tal y como lo exigía el régimen cautelar del derogado Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).

185. Por el contrario, el estudio de una solicitud de suspensión provisional supone un análisis preliminar del contenido del acto administrativo, encaminado a verificar si la decisión adoptada por la autoridad administrativa se mantiene dentro de los fines, límites y parámetros normativos establecidos por la norma superior invocada como violada.

186. En otras palabras, tratándose de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, en procesos como el de la referencia, el solicitante o solicitantes tendrán la carga de sustentar razonadamente en qué consistió la violación de las normas superiores que genera o generó el acto acusado, para que sea a partir de esa sustentación que el juez de lo contencioso - administrativo realice una «*valoración inicial de legalidad del acto*»<sup>34</sup> y determine si existe, o no, mérito para el decreto de dicha cautela.

187. Asimismo, sobre el alcance de dicha confrontación, la Subsección A de la Sección Segunda de esta corporación ha sostenido que esta implica estudiar los cargos de cara a (i) la vigencia de las normas; (ii) las jerarquías normativas; (iii) las posibles antinomias; (iv) la ambigüedad normativa; (v) la integración normativa; (vi) la jerarquía de los criterios y postulados de interpretación; entre otros<sup>35</sup>, pues «*comporta un primer acercamiento al debate, en el que se realizan interpretaciones normativas y valoraciones, pero sin que ello afecte o comprometa el contenido de la sentencia que debe poner fin a la cuestión*»<sup>36</sup>.

188. En lo que respecta a las demás medidas cautelares, conocidas como innominadas, el artículo 231 del CPACA exige la concurrencia siguientes requisitos específicos:

- (i) Que se trate de una demanda razonadamente fundada en derecho;

<sup>34</sup> Consejo de Estado. Sala Plena. Providencia de 17 de marzo de 2015. Rad. 11001-03-15-000-2014-03799-00 (IJ).

<sup>35</sup> Puede consultarse, entre otros: Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Auto de 12 de abril de 2021. Rad. 11001-03-25-000-2018-00786-00 (3021-2018)  
Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Auto de 18 de junio de 2024. Rad. 11001-03-25-000-2023-00114-00 (3719-2023).

<sup>36</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Auto de 22 de abril de 2021. Rad. 11001-03-25-000-2019-00894-00 (6439-2019).

(ii) Que se haya demostrado por lo menos sumariamente la titularidad del derecho o derechos invocados;

(iii) Que, a partir de un juicio de ponderación, pueda concluirse que negar la medida sería más gravoso para el interés público; y

(iv) Que de no decretarse la medida se causaría un perjuicio irremediable o [disyuntivo] que existan serios motivos para considerar que dicha negativa haría nugatorios los efectos de la eventual sentencia favorable a las pretensiones de la demanda.

189. Los requisitos antes descritos responden a lo que jurisprudencialmente se ha denominado apariencia de buen derecho (numerales 1 y 2), ponderación de intereses (numeral 3) y peligro en la mora (numeral 4). Solo la concurrencia de estas exigencias hace procedente una medida cautelar diferente a la suspensión provisional de los efectos del acto demandado.

190. Frente a las cautelas de carácter innominado, cobra especial relevancia para el presente asunto tomar en consideración el numeral 4 del artículo 120 del CPACA, según el cual el juez se encuentra facultado para ordenar la adopción de una decisión administrativa, dar órdenes o imponer a las partes obligaciones de distinta índole.

## **2. Estudio de las solicitudes de decreto de medidas cautelares**

191. Como bien se desprende de las solicitudes de medidas cautelares, todas coincidieron en la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado. De forma adicional y conforme se dejó expuesto en la síntesis de las peticiones orientadas a que se adopte una cautela, en algunas se requirió que se establezca un porcentaje transitorio de aumento al salario mínimo para el año 2026 mientras se dicta sentencia en el proceso, ya sea a través de orden al Gobierno Nacional o directamente por esta autoridad judicial.

### **2.1. Suspensión provisional de los efectos del Decreto 1469 de 2025**

192. El despacho absolverá los argumentos de las solicitudes de suspensión provisional, las pruebas que las acompañaron y las oposiciones que se han presentado por las entidades demandadas, sus coadyuvantes y la interviniente.

#### **2.1.1. Infracción del artículo 8 de la Ley 278 de 1996, sustitución de los parámetros legales allí previstos por el concepto de «salario vital» y «brecha de suficiencia material», incumplimiento del deber de motivación suficiente, límites a la competencia del Gobierno Nacional para expedir el acto administrativo**

##### **- Posición de los demandantes**

193. Conforme se dejó expuesto en los antecedentes de esta decisión, los demandantes solicitaron la suspensión provisional del Decreto 1469 de 2025 al

estimar que, *prima facie*, incurre en infracción del artículo 8 de la Ley 278 de 1996, por cuanto, pese a enunciar los parámetros allí previstos, no explica de manera clara, verificable ni articulada, la incidencia concreta de cada uno de ellos — inflación, productividad, contribución de los salarios al ingreso nacional, crecimiento del PIB y meta de inflación— en la determinación del incremento del 23%.

194. Coinciden en que el Decreto 1469 de 2025 vulnera de manera manifiesta el principio de legalidad, al sustituir los parámetros obligatorios establecidos en el artículo 8.º de la Ley 278 de 1996 por un criterio externo no previsto por el legislador, lo que desborda el marco normativo que rige la fijación del salario mínimo y configura, en sede cautelar, una infracción directa de normas superiores.

195. Sostuvieron que el acto rompe el nexo causal exigido entre los criterios legales y el resultado normativo, al justificar dicho incremento principalmente en la existencia de una brecha frente a un denominado «salario vital», construido a partir de estudios de la OIT. Criterio que no tendría consagración legal ni fuerza vinculante y que habría operado como factor decisorio excluyente, vaciando de contenido los parámetros fijados por el legislador.

196. Indicaron que la competencia del Gobierno para fijar unilateralmente el salario mínimo es reglada, subsidiaria y no discrecional, razón por la cual no le era dable redefinir el contenido material de la Ley 278 de 1996 ni desarrollar mandatos constitucionales por fuera de los límites trazados por esta, conforme a la interpretación fijada en la sentencia C-815 de 1999 y la jurisprudencia del Consejo de Estado.

197. Afirmaron que la supuesta ponderación efectuada es meramente retórica, pues el incremento adoptado cuadriplica la inflación y desborda ampliamente la productividad, sin que el decreto permita identificar cómo se arribó a la cifra final ni el peso específico asignado a cada variable, lo que configuraría falta y falsa motivación, desviación de poder y vulneración del principio de legalidad.

#### **- Posición de los demandados, terceros y coadyuvantes**

198. Los demandados —Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio del Trabajo y Ministerio de Hacienda y Crédito Público—, junto con los coadyuvantes y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se opusieron a la suspensión provisional del Decreto 1469 de 2025 al considerar que no se configuran los presupuestos previstos en los artículos 229 y 231 del CPACA.

199. Sostuvieron que el acto administrativo cuenta con motivación extensa, técnica y jurídicamente suficiente, apoyada en una memoria justificativa, en la que se enuncian y ponderan los parámetros del artículo 8 de la Ley 278 de 1996, en armonía con criterios constitucionales e internacionales de protección al trabajo y garantía de una remuneración mínima, vital y móvil.

200. Indicaron que la norma que se aduce como infringida no impone una fórmula matemática rígida para la fijación del salario mínimo y que los criterios económicos de la ley conforman un valor mínimo que debe atender el Gobierno. Estimaron que la referencia al salario vital constituye un criterio constitucionalmente admisible que



debe aplicarse de manera conjunta con los parámetros legales, conforme a lo señalado por la sentencia C-815 de 1999 y la jurisprudencia del Consejo de Estado.

201. Añadieron que los reproches formulados por la parte actora se dirigen a la ponderación o suficiencia de la motivación, lo cual plantea un debate técnico y valorativo propio del juicio de fondo, sin que se evidencie una infracción manifiesta u ostensible que habilite la suspensión provisional, a más de que los parámetros legales del artículo 8 de la Ley 278 de 1996 son un piso mínimo y orientador para la fijación del salario mínimo.

202. Finalmente, señalaron que el concepto de salario vital es desarrollo del artículo 53 de la Constitución aplicado prevalentemente, lo cual justifica el incremento del 23%. Además, aseguran que esta corporación no tiene competencia para dar órdenes al Gobierno Nacional y que en todo caso no se acreditó perjuicio grave, actual ni irreparable, ni se superó el juicio de ponderación de intereses, por lo que acceder a la medida cautelar implicaría anticipar el análisis de legalidad propio de la sentencia y generar afectaciones desproporcionadas al interés general.

#### **- Análisis del despacho**

203. En ese contexto, corresponde al despacho examinar, en sede estrictamente cautelar, si del contenido del Decreto 1469 de 29 de diciembre de 2025 se desprende preliminarmente una infracción del artículo 8 de la Ley 278 de 1996, relevante para efectos del decreto de la medida cautelar de suspensión provisional solicitada.

204. Este examen se adelanta en los términos de los artículos 229 y 231 del CPACA y no comporta ni puede entenderse un pronunciamiento definitivo sobre la legalidad del acto administrativo acusado, ni una valoración acerca de la conveniencia, suficiencia o impacto de la política salarial adoptada por el Gobierno Nacional.

205. En efecto, el análisis que corresponde realizar en el ámbito cautelar no implica una valoración sobre si el incremento fijado es adecuado, suficiente o deseable desde una perspectiva social, económica o distributiva, sino que se trata de una verificación preliminar de la juridicidad del acto acusado relevante para resolver las solicitudes cautelares de los actores.

206. Precisado lo anterior, conviene señalar que la interpretación constitucional<sup>37</sup> del artículo 8 de la Ley 278 de 1996 se orientó a establecer que la atribución del Gobierno para fijar unilateralmente el salario mínimo tiene carácter estrictamente subsidiario y solo se activa cuando no se logra consenso en la etapa de concertación al interior de la CPCPSL.

207. Allí se determinó que el ejercicio de dicha competencia no es discrecional ni arbitrario. Por el contrario, al expedir el acto administrativo que fija unilateralmente el salario mínimo, el Ejecutivo queda sujeto a los límites establecidos en la Ley 278 de 1996, los cuales deben ser considerados de forma armónica y razonable, en concordancia con los postulados constitucionales.

<sup>37</sup> Corte Constitucional, sentencia C-815 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

208. Asimismo, se reveló que los factores legales para fijar unilateralmente el salario mínimo se ajustan a la Constitución Política únicamente cuando confluyen entre sí y ninguno prevalece sobre los demás ni se aplica de manera excluyente. Su aplicación debe armonizarse con los principios propios del Estado social de derecho, en particular la especial protección al trabajo, al derecho al salario mínimo vital y móvil y al reconocimiento de la empresa como base del desarrollo y de su función social.

209. A su vez, se sostuvo que para la fijación subsidiaria del salario mínimo no puede atenderse de manera aislada uno solo de los factores, sino que deben considerarse, con igual importancia e incidencia, todos los parámetros previstos en el artículo 8 de la Ley 278 de 1996. Por tanto, esta valoración debe incorporarse de manera expresa en la motivación del decreto que expida el Gobierno y desarrollarse a la luz de los principios constitucionales mencionados.

210. La sentencia C-815 de 1999 declaró la exequibilidad condicionada de la aludida disposición y en tal virtud la interpretación normativa allí consignada hace parte de la norma misma. De modo que los factores y elementos que consagra como relevantes para la fijación del salario mínimo deben ser incluidos, medidos y evaluados por el Gobierno al expedir el respectivo decreto, el cual debe estar debidamente motivado.

211. En suma, el entendimiento constitucional de la aludida norma impone que, al expedir el decreto de fijación del salario mínimo, el Gobierno debe considerar, con igual nivel de incidencia, además de la meta de inflación del año siguiente, la inflación real del año que culmina (IPC), la productividad acordada en la Comisión Tripartita, la contribución de los salarios al ingreso nacional y el incremento del producto interno bruto (PIB).

212. Por lo demás, el aumento salarial debe reflejar, de manera prevalente, la protección constitucional del trabajo (art. 25 C.P.), la garantía de una remuneración mínima vital y móvil (art. 53 C.P.), la función social de la empresa (art. 333 C.P.) y los objetivos de la dirección general de la economía a cargo del Estado (art. 334 C.P.), en particular el aseguramiento del acceso efectivo a bienes y servicios básicos para las personas de menores ingresos.

213. En concordancia con los parámetros constitucionales, el Consejo de Estado emitió sentencia el 23 de marzo de 2017<sup>38</sup> en la que declaró la nulidad del Decreto 2550 del 30 de diciembre de 2015, mediante el cual se había fijado el salario mínimo legal para el año 2016.

214. En dicha providencia, se consideró que, cuando el Gobierno expide unilateralmente el decreto que fija el salario mínimo legal ante la falta de consenso al interior de la CPCPSL, la exigencia de motivación del acto administrativo es más estricta que aquella aplicable cuando se alcanza un acuerdo en la fase de concertación. En tal evento, deben explicarse de manera clara las razones que justifican la fijación del salario en una suma determinada, indicando el peso

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena Sección Segunda, sentencia del 23 de marzo de 2017, rad. 11001-03-25-000-2016-00019-00 (0034-2016), C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

específico y la incidencia de cada uno de los factores previstos en el artículo 8 de la Ley 278 de 1996 para la determinación del incremento.

215. Se indicó que el legislador, al regular la determinación del salario mínimo en el artículo 8 de la Ley 278 de 1996, fijó parámetros orientados a garantizar la progresividad de los derechos laborales, sin que ello implique la supresión del margen de flexibilidad que caracteriza la formulación de la política pública en materia salarial.

216. De igual manera, se adoptó el criterio conforme al cual la debida y suficiente motivación del acto administrativo constituye un requisito sustancial, cuya ausencia se traduce en una expedición irregular por falta de motivación suficiente. Se precisó también que la identificación del peso específico y de la incidencia de los parámetros previstos en la Ley 278 de 1996 representa una garantía para que los ciudadanos puedan conocer y cuestionar la decisión adoptada, en contraste con motivaciones sucintas, lacónicas o incompletas.

217. En síntesis, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que, para que el acto que fija el salario mínimo se encuentre debidamente motivado, es necesario que en él se consignen con rigor y suficiencia las razones que sirvieron de soporte para determinar una suma específica, teniendo en cuenta los criterios fijados por la ley.

218. Conviene precisar que la referida decisión judicial del Consejo de Estado fue una sentencia de fondo y no una providencia dictada en el marco de una solicitud de suspensión provisional. Sin embargo, en la medida en que dicho precedente ha sido expresamente invocado por las partes dentro del presente debate cautelar — bien para sustentar la alegada insuficiencia de la motivación del acto acusado, bien para afirmar su conformidad con las pautas allí trazadas— y consagra la interpretación judicial vigente de la norma, resulta necesario acudir a las reglas jurídicas allí fijadas como referente interpretativo pertinente para el examen preliminar de contrastación que corresponde efectuar en esta etapa procesal.

219. De suerte que esto no implica trasladar al juicio cautelar el análisis exhaustivo propio de la sentencia definitiva, sino utilizar dichas reglas jurisprudenciales como parámetro de contraste para verificar, a primera vista, si el acto acusado se aparta de manera del estándar de motivación exigido por el Consejo de Estado.

220. En consecuencia, del análisis del Decreto 1469 de 2025 se observa que el Gobierno Nacional enunció de manera expresa los parámetros previstos en el artículo 8 de la Ley 278 de 1996 y consignó información económica asociada a cada uno de ellos. Además, invocó normas constitucionales, estándares internacionales y desarrollos jurisprudenciales relacionados con la protección al trabajo y la garantía de una remuneración mínima, vital y móvil.

221. También se advierte, que el acto administrativo incorporó de manera relevante el concepto de salario vital, apoyándose en el estudio de *«Estimación del*



*salario vital en Colombia»*<sup>39</sup>, elaborado con base en los Convenios 131 y 95 de la OIT.

222. Dicho insumo fue utilizado como referente interpretativo y criterio hermenéutico, valorando sus estimaciones técnicas como elementos auxiliares de análisis, con expresa aclaración de que no ostentaba carácter normativo ni vinculante. A partir de ese ejercicio, el Gobierno identificó una brecha de suficiencia material entre el salario mínimo legal vigente y el nivel de ingreso estimado en dicho estudio.

223. Sobre esa base, explicó el incremento del 23% como un ajuste parcial orientado a cerrar progresivamente dicha brecha, en el marco de una estrategia de avance gradual hacia condiciones materiales de subsistencia digna para los trabajadores de menores ingresos.

224. De esta manera, la motivación desarrolló de manera extensa el concepto de salario vital como referente sustancial y analítico de suficiencia material, describió la metodología de construcción de una canasta básica de un hogar de 3 personas, cuantificó el costo de dicha canasta, identificó una brecha porcentual frente al salario mínimo vigente y, a partir de esa brecha, justificó el porcentaje concreto del incremento adoptado (23%).

225. Desde la perspectiva cautelar, es necesario precisar que el uso de criterios técnicos, insumos provenientes de organismos internacionales o nociones orientadas a la garantía de condiciones de vida digna puede resultar compatible con el marco constitucional que informa la fijación del salario mínimo, en particular con los artículos 25 y 53 de la Constitución Política. Ello, sin perjuicio de las verificaciones sobre el particular que procedan y correspondan al dirimir el fondo de la controversia.

226. Por tanto, el examen que se adelanta en esta etapa no se dirige a cuestionar la legitimidad constitucional y legal de tales referentes, ni a descartar su posible empleo como elementos orientadores de la política salarial. No obstante, este control precautelativo exige verificar si tales consideraciones se integraron con los parámetros del artículo 8 de la Ley 278 de 1996; o si, por el contrario, habrían asumido un rol decisorio excluyente que los habría reemplazado en la práctica.

227. En este sentido, en esta fase preliminar, se advierte que la motivación del Decreto 1469 de 2025 desarrolla de manera especialmente detallada el concepto de salario vital y la metodología empleada para estimar la brecha de suficiencia material. Este desarrollo ocupa un lugar central en la estructura argumentativa del acto y conduce directamente a la justificación del porcentaje concreto de incremento adoptado.

228. Se observa que, aunque el Decreto describió los parámetros legales previstos en el artículo 8 de la Ley 278 de 1996 y aporta datos económicos asociados a cada uno de ellos —inflación observada o IPC (5,3%), meta de inflación (3% ± 1%), productividad (0,91%), contribución de los salarios al ingreso nacional

<sup>39</sup> SAMAI, expediente 11001032500020260002900, índice 003, archivo «13\_110010325000202600029008DemandaWeb2026116135416.pdf».

(2,81%) y crecimiento del PIB anual (3,6%)—, no se explicó de manera concreta, articulada y verificable cómo dichas variables incidieron de forma individual o conjunta en la determinación del porcentaje específico del incremento finalmente fijado.

229. Así, del texto del acto administrativo no se desprende, al menos de manera inicial, un razonamiento que permita reconstruir el peso e incidencia relativa de cada uno de los parámetros legales contemplados en la Ley 278 de 1996 ni su contribución específica al resultado adoptado. Tales variables aparecen enunciadas y descritas, pero no integradas —ni cuantificadas— en la operación lógica que llevó a la determinación de un incremento equivalente al 23%.

230. Dicho porcentaje se presenta como directamente derivado de la brecha identificada entre el salario mínimo y el denominado salario vital estimado, lo que inicialmente permite advertir que este último criterio asumió un papel decisivo central en la estructuración de la decisión administrativa. Por tal motivo, resulta visible que los parámetros contemplados en la Ley 278 de 1996 no fueron tenidos en cuenta en la cuantificación del incremento salarial.

231. Esta forma de razonar apunta a una incoherencia interna en la motivación del acto administrativo, pues mientras se afirma que el salario vital no sustituye ni desplaza los mecanismos nacionales de fijación del salario mínimo ni las competencias atribuidas al Gobierno, en la práctica dicho concepto se convierte en el eje central y determinante de la decisión, al punto de que el porcentaje de incremento se justifica directamente como un ajuste parcial de la brecha frente a ese referente, sustituyendo así los parámetros contemplados por el legislador.

232. Esta constatación preliminar no equivale a concluir de forma definitiva que el acto administrativo sea contrario al ordenamiento jurídico. Sin embargo, en el marco de los parámetros y el espíritu del artículo 231 del CPACA, sí permite advertir un cuestionamiento razonable acerca de la omisión en la aplicación de los criterios legales que programan el ejercicio de la competencia otorgada por el parágrafo del artículo 8 de la Ley 278 de 1996.

233. Adicionalmente, la interpretación constitucional y contencioso - administrativa del artículo 8º de la Ley 278 de 1996, en los términos expuestos líneas atrás, no ha reconocido que los parámetros allí previstos tengan el alcance de criterios meramente orientadores, ni que operen como un piso mínimo automático a partir del cual pueda incrementarse el salario mínimo por decreto, por el contrario, se ha advertido que tales aspectos constituyen una carga motiva necesaria y por tanto ineludible cuando el salario mínimo se fije unilateralmente.

234. Cabe destacar que la contradicción advertida en esta etapa del proceso no radica necesariamente en la referencia a estándares internacionales ni en la consideración de estudios técnicos, sino en el hecho de que estos asumen un rol decisivo y, sobre todo, excluyente o sustitutivo de los parámetros contemplados en el artículo 8 de la Ley 278 de 1996.

235. En otras palabras, tales consideraciones pueden resultar legítimas como elementos contextuales o auxiliares de política salarial, pero su utilización como



criterio central de decisión unilateral por parte del Gobierno plantea un serio interrogante acerca de la fidelidad del acto administrativo al marco legal que rige la fijación del salario mínimo, en la medida en que comporta el riesgo de sustituir o excluir de facto los parámetros expresamente previstos por el legislador.

236. Así las cosas, sin que en esta etapa procesal corresponda emitir un juicio definitivo sobre la legalidad del Decreto 1469 de 2025, el análisis precautelativo permite advertir la existencia de un cuestionamiento serio y razonable respecto del desconocimiento del marco normativo que gobierna el ejercicio de la competencia prevista en el párrafo del artículo 8 de la Ley 278 de 1996, circunstancia que resulta relevante para efectos de la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional solicitada.

237. Para el despacho no pasa inadvertido que el Ministerio del Trabajo alegó que el decreto acusado contiene una motivación extensa, complementada por una memoria justificativa incorporada como anexo técnico, en la cual se exponen de manera sistemática los fundamentos constitucionales, legales, económicos y sociales de la decisión. En efecto, dicha entidad indicó que la referida motivación incluye una referencia expresa a los parámetros previstos en el artículo 8 de la Ley 278 de 1996, así como a la información estadística oficial disponible, los insumos técnicos presentados en la CPCPSL y las salvedades formuladas por los distintos sectores del diálogo social.

238. Al examinar el Formato de Memoria Justificativa<sup>40</sup> que antecede al Decreto 1469 de 2025, el despacho avizora que dicho documento constituye un insumo previo dentro del proceso de formación del acto administrativo y pese a que este no hizo remisión expresa a dicho soporte ni lo integra como fundamento normativo o técnico de la decisión adoptada, lo cierto es que se tiene como unos de sus antecedentes necesarios.

239. Ahora bien, aun cuando en los ítems 1.6.1 y 4 de la memoria justificativa se afirma que los parámetros previstos en el artículo 8 de la Ley 278 de 1996 fueron «valorados» o «ponderados», tales afirmaciones no se reproducen ni se desarrollan en el texto del Decreto 1469 de 2025, el cual, por el contrario, señala que dichos factores tienen un carácter orientador, sin precisar su incidencia concreta en la cuantificación del incremento finalmente fijado.

240. En ese sentido, del examen del aludido documento no se desprende, en esta fase procesal, un ejercicio verificable de ponderación efectiva o de reconstrucción de la incidencia de los parámetros legales en la fijación del porcentaje del 23%, ni una explicación metodológica que permita verificar la relación entre los datos allí consignados para cada parámetro y el resultado normativo finalmente adoptado.

241. Inclusive, aunque tanto el decreto como la memoria justificativa reconocen expresamente —con apoyo en la jurisprudencia contenciosa-administrativa citada<sup>41</sup>— que la fijación unilateral del salario mínimo exige una motivación

<sup>40</sup> SAMAI, expediente 11001032500020260000400, índice 52, archivo «45\_1100103250002026000040019MemorialWeb202612222016.pdf»

<sup>41</sup> Op. Cit., sentencia del 23 de marzo de 2017, rad. 11001-03-25-000-2016-00019-00 (0034-2016), C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

reforzada en la aplicación de los factores legales, no se exterioriza de manera verificable la incidencia concreta de estos en la determinación del porcentaje finalmente adoptado.

242. Paralelamente, en cuanto la afirmación de las autoridades demandadas según la cual la Ley 278 de 1996 no establece una «fórmula matemática obligatoria», debe decirse que esto no habilita a la autoridad administrativa para reemplazar los parámetros legales por un esquema alternativo de decisión. La inexistencia de una fórmula cerrada no autoriza la redefinición o sustitución de los factores preestablecidos por la Ley.

243. Por su parte, frente al argumento relativo a la aplicación del artículo 53 de la Constitución Política como sustento normativo del concepto de salario vital y el enfoque de suficiencia material, en armonía con instrumentos internacionales de protección al trabajo y a la remuneración mínima y móvil, es necesario precisar que, si bien existe normativa internacional relacionada con la materia objeto de discusión, ello no autoriza el desplazamiento de los parámetros legales expresamente establecidos en la Ley 278 de 1996.

244. En efecto, es claro que en el presente asunto el derecho interno (Ley 278 de 1996) fija de manera precisa los lineamientos que rigen la actuación del Ejecutivo en materia de determinación del salario mínimo legal, estableciendo como mecanismo principal la concertación tripartita entre el Gobierno, los empleadores y los trabajadores y, solo de manera subsidiaria, la fijación unilateral mediante acto administrativo, sujeto en todo caso a la consideración de unos parámetros legales específicos.

245. Esta especialidad normativa del legislador prevalece, al menos en esta etapa procesal, para efectos del análisis propio de la confrontación del acto administrativo acusado con la norma superior que le sirve de fundamento. De manera que, la valoración-tensión del alcance y eventual armonización de dicho marco legal con los instrumentos internacionales invocados por las entidades demandadas corresponde al estudio de fondo que se realizará en la sentencia, sin que resulte procedente anticipar ese examen en sede cautelar.

246. Por otra parte, si bien la jurisprudencia ha señalado que en el ejercicio de esta competencia deben observarse de manera prevalente los principios constitucionales consagrados en el artículo 53 de la Constitución Política, ello no permite inferir, en punto de verificar si la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional, una habilitación al Ejecutivo para prescindir de los parámetros legales expresamente definidos por el legislador, ni para relegarlos a un plano secundario, meramente ilustrativo o exclusivamente contextual.

247. Además, como quedó expuesto, la jurisprudencia del Consejo de Estado — en particular la sentencia del 23 de marzo de 2017— ha considerado que los parámetros previstos en el artículo 8.º de la Ley 278 de 1996 también cumplen una función de garantía y realización progresiva de la protección de los derechos mínimos de los trabajadores a la remuneración mínima vital y móvil.

248. Por otro lado, en relación con la oposición a la medida cautelar de suspensión provisional cimentada en que el acto acusado se habría expedido en ejercicio de la potestad reglamentaria prevista en el artículo 189 de la Constitución Política, el despacho observa que la interpretación constitucional del artículo 8.º de la Ley 278 de 1996 no comporta el ejercicio de dicha potestad.

249. Con todo, aun si se entendiera que el acto acusado comporta el ejercicio de tal potestad, ello no relevaría al Gobierno del cumplimiento de los criterios expresamente previstos en el artículo 8.º de la Ley 278 de 1996. La potestad reglamentaria —como toda atribución constitucional o legal— no es omnímoda ni sustrae el acto del marco normativo que condiciona su expedición; por el contrario, debe ejercerse dentro de los márgenes que impone el ordenamiento jurídico.

250. En esa medida, la invocación de dicha facultad no puede desplazar ni relativizar la exigencia de que, al fijar unilateralmente el monto del salario mínimo, la motivación reforzada del acto refleje la consideración efectiva de los parámetros legales previstos por el legislador. De ahí que este argumento de oposición no se acoge en esta etapa del proceso.

251. Por último, es preciso señalar que la valoración realizada en este capítulo tiene un alcance estrictamente transitorio, no comporta prejuzgamiento y se circunscribe a los efectos propios de la medida cautelar, quedando reservadas para la sentencia la valoración integral del acto administrativo, la ponderación definitiva de los parámetros legales y constitucionales y la resolución de fondo del litigio

252. En conclusión, el despacho decretará la suspensión provisional de los efectos del Decreto 1469 de 2025, al advertirse *prima facie* la infracción del párrafo del artículo 8 de la Ley 278 de 1996 en los términos analizados en precedencia.

### **2.1.2. Falsa motivación y ruptura del nexo causal entre datos y decisión**

#### **- Posición de los demandantes**

253. Los demandantes<sup>42</sup> sostuvieron que los efectos del decreto acusado deben suspender por cuanto se expidió con falsa motivación al existir una incongruencia aritmética y causal entre los indicadores económicos oficialmente reconocidos —inflación del 5,3% y productividad del 0,91%— y el incremento final del salario mínimo del 23%, porcentaje que resulta inconciliable con los datos del DANE y con la propia información técnica invocada en el acto.

254. Señalaron que la metodología empleada por el Gobierno se apoyó en el concepto de «salario vital» y en una canasta básica de consumo cuya procedencia y diseño no corresponden a las metodologías oficiales del DANE, desplazando indebidamente su competencia técnica y atribuyéndola a estudios de la OIT.

255. En particular, cuestionaron que dicha metodología parte de supuestos fácticos erróneos, como la utilización de un tamaño promedio de hogar de 4

---

<sup>42</sup> FENALCO, Luis Guillermo Vélez, Samuel Isaac Mendoza Pérez, Juan Esteban Gómez Bernal, Jorge Alberto Restrepo Torres, Andrés Felipe Giraldo Palomino y Juan Pablo Liévano.

personas, cuando la «Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2024» del DANE fija el promedio en 2,86 personas (y 2,82 en cabeceras municipales), lo que genera una sobrestimación artificial del ingreso necesario, incrementa en aproximadamente 14,29% los requerimientos nutricionales y omite componentes salariales legales como cesantías y primas, configurando un error de hecho relevante en la motivación.

256. Afirmaron que la fórmula legal y técnicamente razonable debía partir de la inflación causada (5,30 %) más la productividad (0,91 %), para un resultado aproximado del 6,21 %, susceptible de concertación dentro de un rango técnico del 6 % al 7 %, conforme a estimaciones de Fedesarrollo y ANIF.

257. En contraste, el Gobierno fijó el salario mínimo en \$1.750.905, que con el auxilio de transporte asciende a \$2.000.000, generando una desviación del 16,79% frente al resultado técnico esperado, la cual calificaron como desproporcionada, injustificada, irracional y arbitraria, excediendo el margen admisible de apreciación administrativa y con potencial impacto negativo sobre la estabilidad macroeconómica.

**- Posición de los demandados, terceros y coadyuvantes**

258. Frente a las anteriores alegaciones, las entidades demandadas, la ANDJE y los coadyuvantes sostuvieron, en síntesis, que el Decreto 1469 de 2025 cuenta con motivación amplia y técnica, desarrollada en su texto y complementada con la memoria justificativa como anexo, en la cual se exponen de manera sistemática los fundamentos constitucionales, legales, económicos y sociales de la decisión, con referencia expresa a los parámetros del artículo 8.º de la Ley 278 de 1996, a la información estadística oficial disponible, a los insumos presentados en la CPCPSL y a las salvedades formuladas por los distintos sectores.

259. Afirmaron que el acto se encuentra técnica y jurídicamente motivado con apoyo en los artículos 25, 53, 333 y 334 de la Constitución, en la jurisprudencia aplicable y en la valoración conjunta de las variables legales (IPC, meta de inflación, productividad, contribución de los salarios al ingreso nacional y crecimiento del PIB), sin que se advierta una omisión ostensible de dichos criterios. Destacaron que el incremento se adoptó en un escenario de mejoras del mercado laboral (desempleo de 7,0% en noviembre de 2025, aumento de ocupados y reducción de desocupados, mayor participación e informalidad de 55,7%).

260. Concluyeron que el salario mínimo debe ser suficiente para garantizar una existencia digna del trabajador y su familia, atendiendo condiciones vitales como el costo de vida y las cargas de seguridad social, por lo que los criterios económicos no pueden conducir a una remuneración que desconozca ese estándar.

261. Finalmente, adujeron que los cuestionamientos de los solicitantes reposan en conjeturas y apreciaciones que exigen un examen de fondo, impropio de esta etapa cautelar.



- **Análisis del despacho**

262. En relación con el cuestionamiento dirigido contra los supuestos demográficos utilizados por el Gobierno —en particular, la referencia al tamaño promedio del hogar—, debe señalarse que, si bien el Decreto 1469 de 2025 hizo inicialmente alusión a un hogar de 4 personas, lo cierto es que el valor finalmente fijado se calculó con base en un hogar de 3 personas.

263. En ese sentido, la diferencia numérica alegada por los demandantes, construida sobre un hogar de 4 integrantes, no corresponde al supuesto efectivamente utilizado en la determinación del incremento, razón por la cual dicho reproche no refleja el contenido real de la decisión administrativa.

264. Por otra parte, el documento aportado con una de las demandas acumuladas, denominado «Boletín de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2024»<sup>43</sup>, corresponde a una encuesta orientada al análisis comparativo de las condiciones socioeconómicas de los hogares del país, con el fin de aportar insumos para el diseño y la implementación de políticas públicas<sup>44</sup>.

265. Dicho boletín —fechado el 24 de abril de 2025— se elaboró con base en una muestra de 85.387 hogares con encuestas completas y reporta un promedio de personas por hogar de 2,86 en cabeceras municipales y de 2,99 en centros poblados y zonas rurales dispersas.

266. Examinado el contenido de ese documento, el despacho advierte que, por sí solo, no permite verificar en esta etapa procesal que el acto acusado incurra en falsa motivación o en error de hecho por cuanto la eventual divergencia entre los datos estadísticos oficiales del DANE y los supuestos empleados en el estudio de la OIT exige un análisis técnico y metodológico orientado a establecer no solo la corrección de las cifras invocadas, sino también su alcance, finalidad y el peso real que tales variables tuvieron en la decisión administrativa cuestionada.

267. Si bien los demandantes formularon cuestionamientos de carácter técnico y económico en torno a la motivación del decreto acusado —relativos, entre otros aspectos, a la supuesta incongruencia entre los indicadores de inflación, productividad y el porcentaje final del incremento del salario mínimo—, tales afirmaciones no se encuentran respaldadas en pruebas debidamente incorporadas y controvertida dentro del trámite de medidas cautelares.

268. De lo anterior se sigue que los reparos se estructuran a partir de premisas técnicas que presuponen la veracidad, exactitud y aplicabilidad directa de determinados datos estadísticos atribuidos al DANE, así como de estimaciones macroeconómicas elaboradas por terceros, cuya comprobación, alcance metodológico, pertinencia temporal y forma de utilización por parte del Gobierno no han sido aún acreditadas.

<sup>43</sup> SAMAI, expediente 11001032500020260001400, índice 003, archivo «45\_1100103250002026000040019MemorialWeb202612222016.pdf».

<sup>44</sup> Aportado como prueba documental por Luis Guillermo Velez y otros.

269. Por consiguiente, el debate planteado desborda el ámbito propio del juicio cautelar, en la medida en que no se acredita, con el grado de evidencia exigido por el artículo 231 del CPACA, una infracción verificable del ordenamiento jurídico. Resolver en este estadio procesal sobre la corrección o incorrección de los supuestos fácticos y técnicos del decreto implicaría anticipar un juicio de fondo, lo cual resulta improcedente en sede cautelar.

270. De igual forma, los estudios económicos aportados por los demandantes, elaborados por Fedesarrollo y el centro de pensamiento ANIF<sup>45</sup>, que situaron el techo técnico del incremento del salario mínimo entre el 6 % y el 7 %, no comprometen el acto administrativo en tanto se trata de información de carácter general que no permite, por sí misma, desvirtuar las premisas empleadas en el decreto acusado de cara a los argumentos que sustentan el decreto de la medida.

271. En consecuencia, en esta fase preliminar no se configura una infracción que habilite la suspensión provisional del acto administrativo por divergencias entre los datos considerados en el Decreto 1469 de 2025 y la información estadística reportada por el DANE, sin perjuicio de que el cargo sea examinado de manera integral en la sentencia.

272. En conclusión, no resulta procedente acceder a la suspensión provisional solicitada con fundamento en los argumentos relacionados con una supuesta falsa motivación o con la alegada ruptura del nexo causal entre los datos considerados y la decisión adoptada.

### **2.1.3. Desviación de poder por usar el salario mínimo como instrumento de política redistributiva**

#### **- Posición de los demandantes**

273. Los demandantes<sup>46</sup> sostuvieron que el Decreto 1469 de 2025 habría sido expedido con desviación de poder, en la medida en que el Gobierno Nacional utilizó la fijación del salario mínimo legal mensual como instrumento de política redistributiva, orientado al cierre de brechas sociales y al acercamiento al denominado salario vital, finalidad que no se corresponde con la prevista de manera específica por el legislador en el artículo 8.º de la Ley 278 de 1996, que regula de forma reglada y subsidiaria dicha competencia.

274. Adujeron que el acto desnaturaliza la función del salario mínimo al tratarlo como un mecanismo asistencial dirigido al sostenimiento del hogar y a la corrección de desigualdades estructurales, cuando su naturaleza es la de una remuneración individual por la prestación personal del servicio, lo que evidenciaría la utilización de la potestad administrativa para fines distintos de aquellos para los cuales fue conferida.

275. Señalaron, además, que la magnitud del incremento decretado (23 %) constituiría un indicio grave de dicha desviación, en tanto el porcentaje que excede

<sup>45</sup> SAMAI, *ibidem*.

<sup>46</sup> Luis Guillermo de Jesús Vélez Álvarez, Samuel Isaac Mendoza Pérez, Juan Esteban Gómez Bernal, Heimy Blanco Navarro, Alejandro Linares Cantillo, Jorge Alberto Restrepo Torres, Andrés Felipe Giraldo Palomino y Juan Pablo Liévano.

el componente técnico carecería de justificación jurídica y económica verificable, no se explicaría a partir de los parámetros de la Ley 278 de 1996 y se apartaría de los objetivos legales de fomento del empleo y estabilidad de precios (art. 334 C.P.), desatendiendo advertencias técnicas sobre sus efectos en inflación y empleo.

276. Como indicios, destacan el cambio súbito de la matriz decisoria observada en vigencias anteriores (2022–2024), en las que la fijación del salario mínimo se sustentó en una motivación técnica integrada y en la armonización de los artículos 25, 53, 333, 334 y 373 de la Constitución, frente a la priorización casi exclusiva del artículo 53 C.P. en el Decreto 1469 de 2025, apoyada en un documento no vinculante de la OIT, con reducción u omisión del análisis de externalidades relevantes (empleo, costos empresariales, inflación, finanzas públicas), en el último año de gobierno y en la antesala del ciclo electoral de 2026.

277. En ese contexto, estiman que, sin que en esta etapa corresponda efectuar un juicio definitivo de legalidad, la concurrencia de dichos elementos permitiría advertir indicios graves, precisos y concordantes de que la finalidad real del acto se habría apartado de la finalidad constitucional y legal integrada que gobierna la competencia para fijar el salario mínimo, lo que tornaría procedente el control cautelar del acto acusado por desviación de poder.

#### - **Posición de los demandados y la ANDJE**

278. Los entes demandados y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado coincidieron en oponerse al cargo de desviación de poder, al sostener que el Decreto 1469 de 2025 fue expedido por autoridad competente, con observancia del procedimiento legal y con una motivación técnica, extensa y verificable, que integra de manera conjunta los parámetros previstos en el artículo 8.º de la Ley 278 de 1996 con los mandatos constitucionales de especial protección al trabajo y garantía de una remuneración mínima, vital y móvil.

279. Señalaron que la referencia al salario vital no constituye un criterio sustitutivo ni un fin asistencial o redistributivo autónomo, sino un insumo constitucional y técnico orientador, derivado del artículo 53 de la Constitución y del bloque de constitucionalidad, incorporado para evaluar la suficiencia material del salario mínimo sin alterar la finalidad legal de la competencia.

280. Indicaron que los criterios legales no configuran una fórmula rígida ni un tope máximo, sino un piso mínimo de ponderación razonada, por lo que el reproche de la parte actora se limita a controvertir la corrección o suficiencia de la valoración efectuada por el Gobierno.

281. Añadieron que la desviación de poder no se presume y exige la prueba de un móvil real, oculto, arbitrario o ajeno a la finalidad legal, carga que —a su juicio— no se satisface con inferencias generales, discrepancias interpretativas o hipótesis económicas discutibles, las cuales remiten a un debate propio del juicio de fondo y no a la configuración de un vicio ostensible en sede cautelar.



## - Análisis del despacho

282. El artículo 137 del CPACA dispone que procederá la nulidad de los actos administrativos de carácter general, entre otras, cuando haya sido expedido con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió, vicio invalidante que también es conocido como desviación de poder.

283. Este tiene lugar cuando un acto administrativo que fue expedido por un órgano o autoridad competente y con las formalidades debidas en realidad persigue fines distintos a los que ha fijado el ordenamiento jurídico y que se presumen respecto de dicho acto.

284. En ese orden, en el marco estricto y preliminar que rige la procedencia de la suspensión provisional, el cargo de desviación de poder planteado por los actores no supera el umbral mínimo de acreditación exigido en esta etapa procesal. Del examen actual no se advierte la existencia de prueba que permita inferir que el Decreto 1469 de 2025 haya sido expedido con una finalidad distinta de aquella prevista por el ordenamiento jurídico.

285. Las afirmaciones de la parte actora se encuentran huérfanas de medio probatorio alguno que permita constatar que el interés o motivo subyacente a la decisión administrativa se apartó de la finalidad legal que habilita el ejercicio de la competencia.

286. En esa misma línea, la sola magnitud del incremento decretado, así como las consideraciones relativas a sus eventuales efectos económicos, sociales o electorales, no constituyen por sí mismas indicios suficientes de desviación de poder ni sustituyen la carga probatoria que recae sobre quienes la alegan.

287. Por otro lado, aunque los solicitantes destacaron que en las vigencias 2022 a 2024 el Gobierno habría ponderado de forma integrada los parámetros legales previstos en el artículo 8.º de la Ley 278 de 1996, dicha circunstancia por sí sola no resulta conducente para acreditar la desviación de poder ni el ejercicio arbitrario de la competencia en el caso concreto de cara a que se suspendan los efectos de la decisión administrativa cuestionada.

### **2.1.4. Riesgo de irreversibilidad de los efectos económicos, *periculum in mora*, compromiso de la sostenibilidad fiscal y del orden económico, asimetría de riesgos y principio de irrepetibilidad del gasto público.**

## - Posición de los demandantes

288. Los demandantes<sup>47</sup> convergieron en que la aplicación inmediata del decreto produce efectos estructurales, inmediatos e irreversibles, especialmente en materia pensional, fiscal, inflacionaria y de empleo, derivados de la indexación de mesadas,

<sup>47</sup> Germán Eduardo Castro Marín, Carlos Francisco Soler Peña, Esteban Gómez Manrique, Carlos Mario Salgado Morales, Luis Guillermo Vélez Álvarez, Samuel Isaac Mendoza Pérez, Juan Esteban Gómez Bernal, Leonardo Aristizábal Zuluaga, Óscar Enrique Solaez de la Hoz, Gerardo Andrés Salazar López, Juan Pablo Liévano, Jorge Alberto Restrepo Torres, Andrés Felipe Giraldo Palomino, Heymi Blanco Navarro, Alejandro Linares Cantillo, FENALCO y FEDECOLTIA.

el incremento de la nómina pública y la presión inflacionaria. Sostienen que tales efectos se consolidarían durante el trámite judicial, tornando nugatoria una eventual sentencia de fondo, lo que configura un *periculum in mora* cierto y actual.

289. De manera convergente, se alegó que el incremento decretado compromete gravemente la sostenibilidad fiscal (art. 334 C.P.), al generar un aumento estructural del gasto pensional y de la nómina pública, así como una reducción del recaudo, con impacto negativo en el equilibrio macroeconómico y en el interés público.

290. Advirtieron que existe una asimetría clara de riesgos, pues la suspensión provisional del decreto es reversible mediante el eventual reconocimiento de retroactivos, mientras que su ejecución produce pagos irrepetibles y efectos fiscales y sociales de imposible reparación, circunstancia que justifica la adopción de la medida cautelar.

**- Posición de los demandados, ANDJE y coadyuvantes**

291. Los demandados, la ANDJE y los coadyuvantes coincidieron en que no se acredita un *periculum in mora* pues los perjuicios invocados por los actores se sustentan en inferencias generales y escenarios prospectivos, carentes de soporte técnico, probatorio o pericial que permita constatar un daño grave e irreparable.

292. Expusieron que los presuntos impactos pensionales, fiscales, inflacionarios y de empleo no han sido demostrados sumariamente y remiten a un debate técnico propio del juicio de fondo, sin que se haya probado la inminencia del riesgo ni la imposibilidad de reparación posterior.

293. Asimismo, rechazaron la tesis de la irreversibilidad de los efectos económicos y fiscales al considerar que la sola producción de impactos económicos no equivale a irreparabilidad jurídica y que los demandantes confunden impacto con daño cautelarmente relevante, existiendo además mecanismos institucionales y presupuestales de mitigación.

294. De igual modo, negaron que la alegada asimetría de riesgos, al sostener que la suspensión provisional del decreto —acto de carácter general— resultaría más gravosa para el interés general que su mantenimiento temporal, al generar inseguridad jurídica, incertidumbre normativa, afectaciones contractuales y presupuestales de gran escala y un eventual vacío regulatorio, sin que pueda afirmarse que la medida sea fácilmente reversible.

295. En cuanto a la sostenibilidad fiscal, se afirmó que no existe prueba cierta de afectación al equilibrio macroeconómico ni al artículo 334 de la Constitución, máxime cuando el decreto fue expedido en un contexto macroeconómico favorable, y dicho mandato constitucional debe interpretarse de manera armónica con la protección del trabajo y la garantía del salario mínimo vital.

296. Finalmente, se sostiene que la medida cautelar solicitada anticipa el juicio de fondo, desconoce el carácter instrumental y excepcional de la cautela y no supera el juicio de proporcionalidad, al no ser idónea, necesaria ni proporcional en sentido estricto, desnaturalizando la presunción de legalidad del acto administrativo.



- **Análisis del despacho**

297. Conforme a lo dispuesto en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, la procedencia de toda medida cautelar exige que esta resulte necesaria para proteger, de manera provisional, el objeto del proceso y asegurar la efectividad de la sentencia. Dicho presupuesto se concreta, en sede cautelar, en la verificación del riesgo de insatisfacción del control jurisdiccional derivado de la tardanza ordinaria del proceso.

298. En ese sentido, la necesidad de la medida de suspensión provisional del Decreto 1469 de 2025 se entiende satisfecha con las consideraciones desarrolladas en el capítulo precedente, en el cual el despacho, a partir del ejercicio preliminar y excepcional de confrontación previsto en el artículo 231 del CPACA, advirtió la infracción *prima facie* del ordenamiento jurídico atribuida al acto acusado; circunstancia que justifica el decreto de la cautela como mecanismo indispensable para preservar el objeto del proceso y garantizar la efectividad de la sentencia, en los términos del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011.

299. En relación con los planteamientos dirigidos a sustentar la suspensión provisional a partir de la alegada existencia de perjuicios o riesgos derivados de la implementación del decreto acusado (*periculum in mora*), se observa que los documentos allegados por los actores —entre ellos, certificaciones estadísticas del DANE, comunicados, estudios académicos y técnicos sobre los efectos del salario mínimo y ejercicios de proyección fiscal— constituyen insumos de carácter económico general, útiles para ilustrar escenarios posibles o tendencias agregadas, pero no acreditan, en esta fase temprana del proceso, la configuración de un perjuicio verificado.

300. Efectivamente, las cifras oficiales del DANE sobre inflación e indicadores macroeconómicos correspondientes al año 2025 reflejan el comportamiento histórico y acumulado del Índice de Precios al Consumidor<sup>48</sup>, mas no contienen una proyección verificable ni una imputación causal directa e inmediata entre la expedición del Decreto 1469 de 2025 y un daño específico, actual o irreversible derivado de su aplicación.

301. De igual forma, los estudios académicos<sup>49</sup> y técnicos aportados<sup>50</sup> —incluido el análisis sobre los efectos macroeconómicos del salario mínimo en Colombia del Banco de la República<sup>51</sup> y el estudio empírico de García, Posso y Arango<sup>52</sup>— se construyen a partir de modelos econométricos, supuestos teóricos y análisis retrospectivos y prospectivos, cuyos resultados se expresan en términos de probabilidades, elasticidades o efectos promedio, sin que de ellos se desprenda, de manera directa, la inminencia de un daño cierto asociado a la vigencia concreta del acto demandado.

|    |                                                           |        |      |         |
|----|-----------------------------------------------------------|--------|------|---------|
| 48 | SAMAI, expediente 11001032500020260000300,                | índice | 003, | archivo |
|    | «7_110010325000202600014005DemandaWeb202611419016.pdf».   |        |      |         |
| 49 | SAMAI, expediente 11001032500020260002900,                | índice | 003, | archivo |
|    | «11_110010325000202600029007DemandaWeb2026116135416.pdf». |        |      |         |
| 50 | SAMAI, expediente 11001032500020260003300,                | índice | 003, | archivo |
|    | «17_1100103250002026000330010DemandaWeb202611619225.pdf». |        |      |         |
| 51 | SAMAI, expediente 11001032500020260002900,                | índice | 003, | archivo |
|    | «11_110010325000202600029007DemandaWeb2026116135416.pdf». |        |      |         |
| 52 | SAMAI, expediente 11001032500020260003300,                | índice | 003, | archivo |
|    | «15_110010325000202600033009DemandaWeb202611619225.pdf».  |        |      |         |



302. Por su parte, el comunicado del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) del 2 de enero de 2026<sup>53</sup> contiene estimaciones expresamente calificadas como «preliminares y parciales», sujetas a revisión futura y dependientes de múltiples supuestos macroeconómicos, lo que refuerza su naturaleza prospectiva y no concluyente.

303. Asimismo, los cuadros comparativos de decretos anteriores<sup>54</sup> y los anexos explicativos del propio Decreto 1469 de 2025 permiten contextualizar la decisión administrativa y su marco normativo, pero no constituyen prueba de un daño actual, sino elementos de análisis estructural que deberán ser valorados, en su integridad, en la sentencia de fondo.

304. Por esta razón, aun cuando la documentación aportada reviste interés técnico y será objeto de valoración integral en el juicio, su contenido no supera el umbral cautelar de certeza y actualidad del perjuicio, en la medida en que se apoya en escenarios hipotéticos, proyecciones económicas y análisis generales, insuficientes para tener por acreditadas las afirmaciones de los demandantes en esta etapa procesal.

305. Por consiguiente, se despacharán desfavorablemente los anteriores argumentos propuestos para justificar la suspensión provisional del Decreto 1469 de 2025.

**2.1.5. Desproporción del incremento del salario mínimo en un 23%**

**- Posición de los demandantes**

306. Los solicitantes<sup>55</sup> alegaron que el incremento del salario mínimo fijado en un 23% desborda de manera evidente cualquier margen de razonabilidad económica y jurídica, aun si se aceptara que el Gobierno Nacional dispone de un cierto espacio de apreciación en la aplicación de los parámetros previstos en el artículo 8 de la Ley 278 de 1996.

307. Sostuvieron que la magnitud del aumento resulta ostensiblemente desalineada con los indicadores macroeconómicos oficialmente reconocidos por el propio decreto, en la medida en que cuadruplica la inflación causada (5,3%), multiplica de forma desproporcionada la productividad total de los factores (0,91%) y supera incluso las propuestas más altas presentadas en el marco de la concertación salarial, incluidas las de las centrales obreras (16%).

308. Afirmaron que esta ruptura entre los datos económicos y el resultado normativo evidencia un sacrificio excesivo de bienes constitucionalmente protegidos, como la sostenibilidad fiscal, la estabilidad del empleo formal y la libertad

<sup>53</sup> SAMAI, expediente 11001032500020260003300, índice 003, archivo «11\_110010325000202600033007DemandaWeb202611619225.pdf».

<sup>54</sup> SAMAI, expediente 11001032500020260003300, índice 003, archivo «9\_110010325000202600033006DemandaWeb202611619225.pdf».

<sup>55</sup> Germán Eduardo Castro Marín, Carlos Mario Salgado Morales, FEDECOLTIA, Leonardo Aristizábal Zuluaga, Oscar Enrique Solaez de la Hoz, Juan Pablo Liévano, Jorge Alberto Restrepo Torres y Andrés Felipe Giraldo Palomino y Alejandro Linares Cantillo.

de empresa, sin que el acto administrativo justifique por qué tales cargas resultan necesarias o proporcionadas frente a los beneficios perseguidos.

309. Desde esta óptica, el incremento decretado no solo carecería de proporcionalidad en sentido estricto, sino que comprometería el principio de razonabilidad que debe regir el ejercicio de la función administrativa.

**- Posición de los demandados, terceros y coadyuvantes**

310. El Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el DAPRE, la ANDJE y los coadyuvantes de la parte demandada se opusieron al cargo de desproporción al sostener que el artículo 8 de la Ley 278 de 1996 no fija una fórmula aritmética ni un tope porcentual para el incremento del salario mínimo, sino parámetros que deben ser valorados de manera integral, por lo que no puede calificarse de irrazonable un aumento por el solo hecho de superar la inflación o la productividad.

311. Afirmaron que el Decreto 1469 de 2025 cuenta con motivación extensa y técnica, apoyada en la memoria justificativa, que desarrolla los criterios legales, fundamentos constitucionales, estándares internacionales del trabajo y que la fijación del porcentaje se realizó dentro del marco competencial del Gobierno Nacional luego del fracaso de la concertación.

312. Añadieron que el reproche de desproporción impone una discrepancia valorativa frente a la política salarial adoptada, que no configura una infracción manifiesta ni habilita al juez para sustituir la apreciación del Ejecutivo en sede cautelar y que la suspensión del decreto generaría afectaciones al interés general y a la estabilidad de las relaciones laborales.

**- Análisis del despacho**

313. El despacho advierte que el cargo de desproporción del incremento del salario mínimo se fundamenta en la premisa de que la magnitud del aumento fijado en un 23 %, por sí sola, configuraría una infracción del ordenamiento jurídico. No obstante, en el ámbito propio de la medida cautelar de suspensión provisional, tal entendimiento no evidencia una contradicción normativa directa ni se desprende del tenor literal del artículo 8 de la Ley 278 de 1996.

314. La alegada desproporción no surge de una incompatibilidad normativa entre el decreto y la Ley 278 de 1996, sino de una determinada interpretación acerca de cómo debieron cuantificarse y ponderarse los parámetros legales, cuestión que, por su naturaleza, corresponde ser definida en la sentencia.

315. Para efectos del estándar cautelar aplicable, resulta necesario diferenciar entre el reproche de desproporción del incremento y el cargo por sustitución de los parámetros legales previstos en el artículo 8 de la Ley 278 de 1996, desarrollado en capítulo precedente.

316. El primero plantea un debate de naturaleza eminentemente cuantitativa y técnica, referido a la razonabilidad económica del porcentaje fijado y a su relación

con variables como la inflación o la productividad, lo cual exige valoraciones macroeconómicas propias del juicio de fondo. El segundo, en cambio, tiene carácter estructural y normativo, en cuanto cuestiona si los parámetros legales operaron efectivamente como criterios decisorios del acto o si fueron reemplazados por un referente distinto.

317. Esta última discusión no versa sobre la magnitud del incremento, sino sobre la arquitectura jurídica del proceso decisorio y, por ello, es susceptible de examen *prima facie* a partir del texto del acto acusado.

318. Por ende, el despacho concluye que el cargo de desproporción, en cuanto se sustenta en una lectura estrictamente cuantitativa de los parámetros legales, no revela, en esta fase preliminar, una contradicción normativa directa entre el decreto acusado y el artículo 8 de la Ley 278 de 1996 que habilite la suspensión provisional del acto, sin perjuicio de que su estudio integral sea abordado en la sentencia.

## **2.2. Medida cautelar innominada como consecuencia de la suspensión provisional de Decreto 1469 de 2025: determinación de un porcentaje transitorio de aumento al salario mínimo para el año 2026 mientras se dicta sentencia en el proceso**

### **- Posición de los demandantes**

319. Téngase en cuenta que en cinco de los expedientes acumulados se elevaron peticiones en tal sentido, con el mismo objeto, pero de maneras diferentes. En algunos casos se solicitó que se ordene al Gobierno Nacional la expedición de un decreto en el que se fije la nueva cifra, sugiriendo valores y plazos disímiles; en otros se pidió que sea la autoridad judicial la que, directamente y de manera principal o subsidiaria, determine el porcentaje de aumento del salario mínimo:

- **Carlos Francisco Soler Peña (0004-2026):** Que, como medida temporal, se establezca un incremento del salario mínimo para el año 2026 equivalente al 10%. Dicho valor, como una aproximación a la cifra intermedia entre la propuesta del gremio empresarial (7,21%) y las centras obreras (16%) que equivale al 11,6%; explicó que esta última cifra, además, guarda plena coherencia con los criterios legales.
- **Esteban Gómez Manrique (0006-2026):** Que se ordene al Gobierno Nacional el ajuste temporal del valor del salario mínimo limitándolo estrictamente a los factores legales establecidos: inflación causada, productividad y meta de inflación.
- **Luis Guillermo Vélez Álvarez y otros (0018-2026):** Que se ordene un ajuste provisional del salario mínimo, no especifica si a través del Gobierno Nacional o directamente, así: a) que se ciña, como piso, al porcentaje de inflación causada del año 2025 (5,3%), garantizando la movilidad salarial; o b) en subsidio, que mantenga la desviación histórica promedio entre la inflación y el porcentaje fijado por el Gobierno Nacional en los últimos 10 años.

- **Juan Pablo Liévano y otros (0040-2026):** Que se ordene a las entidades demandadas para que, en un término improrrogable de 15 días calendario, expidan un decreto de reajuste provisional del SMLMV para la vigencia 2026, el cual deberá sujetarse a los parámetros técnicos del artículo 8 de la Ley 278 de 1996, aplicando la suma aritmética de la inflación causada (5,3%) y la productividad total de los factores (0,91%), equivalente a un incremento del 6,21%. Que, en caso de no expedirse el acto administrativo dentro del término, de manera subsidiaria, el juez aplique transitoriamente un reajuste equivalente a la inflación causada el año anterior (5,3%).
- **Heymi Blanco Navarro (0044-2026):** Que se mantenga la aplicación del salario mínimo legal vigente para el año 2025 mientras la administración expide, dentro del término que se disponga so pena de sanciones, un nuevo acto administrativo que fije el salario mínimo para el año 2026 conforme al ordenamiento jurídico.

320. Estas medidas propuestas por los demandantes tuvieron sustento, de un lado, en la incertidumbre y vacío normativo producto de la eventual suspensión provisional del acto administrativo demandado y, del otro, la garantía constitucional de movilidad salarial.

321. Aunado a lo anterior, debe indicarse que las solicitudes, tal como se pudo apreciar en los antecedentes y el acápite 2.1 de las consideraciones de esta providencia, justificaron los requisitos de apariencia de buen derecho, peligro en la mora y ponderación de intereses de cara a la suspensión provisional del Decreto 1469 de 2025 y no concretamente frente a otra clase de cautelas<sup>56</sup>.

#### - Posición de los demandados, ANDJE y coadyuvantes

322. La parte demandada, la ANDJE y los coadyuvantes coinciden en señalar que no se acreditó de forma alguna el peligro en la mora comoquiera que las solicitudes cautelares tuvieron fundamento en meras conjeturas, inferencias y valoraciones subjetivas y parcializadas, sin soporte técnico y/o probatorio alguno que permita concluir la existencia o inminencia de un daño.

323. Asimismo, señalaron que ante el eventual vacío «regulatorio» producto de la suspensión provisional del acto demandado, el juez cautelar carece de competencia para fijar un incremento al salario mínimo o dar la orden al Gobierno Nacional de adoptar un ajuste temporal, mientras se adelanta el juicio de legalidad del Decreto 1469 de 2025, pues ello desbordaría la naturaleza de la tutela cautelar e implicaría que se sustituya al Gobierno en la definición de la política económica y salarial del Estado.

#### - Análisis del despacho

324. Habiéndose encontrado mérito suficiente para decretar la suspensión provisional de los efectos del Decreto 1469 de 2025, el despacho estima necesario estudiar la procedibilidad de una medida cautelar relacionada con la determinación

---

<sup>56</sup> En aras de evitar reiteraciones, se remite al acápite 2.1.4 de esta decisión, concretamente en lo que se refiere a la postura de los demandantes.



de un porcentaje transitorio de aumento al salario mínimo para el año 2026 mientras se dicta sentencia en el proceso.

325. En ese orden de ideas, es preciso recordar, tal como se señaló previamente en el acápite sobre el régimen jurídico de las medidas cautelares en el CPACA, que para que proceda el decreto de una medida de este tipo deben satisfacerse una serie de requisitos de orden *formal* y *material*, además de ciertas exigencias *específicas*, tratándose de cautelas diferentes a la suspensión provisional del acto demandando.

### **2.2.1. Verificación de requisitos de procedencia de la medida cautelar**

#### **- Requisitos generales de índole formal**

326. Así las cosas, en lo que respecta al primer grupo de requerimientos, el despacho los tendrá por satisfechos pues (1) el proceso en el que sería decretada la cautela en cuestión es de nulidad, a la luz del artículo 137 del CPACA, es decir, un proceso declarativo que se adelanta ante la jurisdicción de lo contencioso - administrativo; y (2) sobre la medida existe solicitud concreta por parte de varios de los demandantes<sup>57</sup>.

327. Sobre este segundo punto, debe indicarse que si bien es cierto no hubo uniformidad en el alcance de la medida en las distintas solicitudes, de las mismas puede identificarse un objeto común consistente en la determinación de un porcentaje transitorio de aumento al salario mínimo para el año 2026. Los aspectos divergentes de aquellas peticiones giraron en torno a, primero, la autoridad que debía definir dicho incremento (Gobierno Nacional o juez cautelar) y, segundo, el porcentaje del mismo. No obstante, dichos aspectos, que de ser procedente la medida serán objeto de estudio posteriormente, no impiden un primer análisis de procedibilidad de la cautela.

#### **- Requisitos generales de índole material**

328. Frente a los *requisitos generales de índole material*, el despacho advierte que una medida como la determinación de un porcentaje transitorio de aumento al salario mínimo (1) no solo resulta necesaria y proporcional, sino que igualmente (2) guarda relación directa con las pretensiones de las demandas del proceso de la referencia.

329. Ello es así, por cuanto ante la suspensión provisional de los efectos del decreto demandado debe evitarse cualquier situación de indeterminación sobre el valor y/o monto del salario mínimo que regirá mientras se adelanta el proceso de nulidad, comoquiera que este, el salario mínimo legal mensual vigente, a su turno, tiene incidencia en un sinnúmero de materias, como por ejemplo, salarial, pensional, sancionatoria (multas), margen de precios, aportes a seguridad social y parafiscales, subsidios, tributos, entre otros, así como su relación íntima con el derecho al trabajo.

<sup>57</sup> Las solicitudes de medida cautelar innominada (determinación de un porcentaje transitorio de aumento al salario mínimo para el año 2026 mientras se dicta sentencia en el proceso) se hizo en los procesos No. 0004-2026, 0006-2026, 0018-2026, 0040-2026 y 0044-2026.

### - Requisitos específicos

330. Verificados los requisitos antes mencionados, procede el despacho a estudiar las *exigencias específicas* para aquellas cautelas diferentes de la suspensión provisional de los actos administrativos, en los términos del artículo 231 del CPACA, esto es, la *apariencia de buen derecho*, la ponderación de intereses y el *peligro en la mora*.

#### **Apariencia de buen derecho**

331. En el presente caso, se satisface la *apariencia de buen derecho*, por las razones que pasan a explicarse:

332. Revisados los escritos de las demandas acumuladas, logra entreverse que las mismas están debidamente sustentadas en derecho<sup>58</sup>, pues soportan sus argumentos y reparos, entre otros, en fundamentos jurídicos no solo de orden normativo sino también jurisprudencial, siendo congruentes con la pretensión común a todas ellas, esto es, la nulidad del Decreto 1469 de 2025.

333. Si bien es cierto, en principio, podría pensarse que el requisito relativo a la prueba sumaria de la titularidad del derecho<sup>59</sup> no resulta exigible cuando se trata del medio de control de nulidad (control objetivo de legalidad o contencioso objetivo tradicional), comoquiera que la pretensión de este es eminentemente objetiva, también lo es que los demandantes, de conformidad con el numeral 6 del artículo 40 de la Constitución Política, tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, lo cual pueden hacer, entre otros, a través de la interposición de acciones públicas (entre ellas, la acción contenciosa con medio de control de nulidad) en defensa de la Constitución y de la ley.

334. Esto se refuerza, a partir de la lectura del artículo 137 del CPACA, ya que dicha norma expresamente señala que «[t]oda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general».

#### **Ponderación de intereses**

335. En lo que respecta a este requisito, el numeral 3 del artículo 231 del CAPCA prevé que corresponde al juez cautelar hacer un juicio de ponderación que permita concluir *que resulta ser más gravoso al inerte general negar el decreto de la medida cautelar*. Para ello, se debe entonces identificar la posible medida a adoptar; determinar los intereses relevantes; establecer los costos y beneficios de la medida; y, sopesar los mismos.

336. La medida respecto de la cual se hace el presente análisis, tal como se ha indicado previamente, consiste en la determinación de un porcentaje transitorio de aumento al salario mínimo para el año 2026 mientras se dicta sentencia en el

<sup>58</sup> Ley 1437 de 2011, artículo 231, numeral 1.

<sup>59</sup> Ley 1437 de 2011, artículo 231, numeral 2.

proceso de la referencia, todo esto como resultado concatenado de la suspensión provisional de los efectos del Decreto 1469 de 2025.

337. Es preciso aclarar que la medida antes señalada no entraña el interés relativo a si debe o no aumentarse el salario mínimo, pues ello escapa de la órbita de competencia del juez cautelar en los términos de la decisión. La medida, tal como se indicó, se refiere a si debe determinarse un ajuste temporal del salario mínimo. En ese orden, se tiene entonces que los escenarios a considerar, ante la suspensión provisional del decreto, son: de un lado, no prever un ajuste provisional sobre el salario mínimo y, en consecuencia, mantener los valores relativos al año 2025; y, del otro, prever un aumento transitorio del salario mínimo sobre los valores que rigieron en el año 2025.

338. A partir de esto, pueden identificarse como intereses jurídicamente relevantes: la dignidad humana, el trabajo, la igualdad, la defensa del orden jurídico, el cumplimiento de la ley, la libertad económica y la sostenibilidad fiscal.

339. En consecuencia, puede indicarse que la medida solicitada y bajo estudio reporta mayores beneficios que costos, si se tiene en cuenta que, ante la suspensión provisional del acto demandado, debe evitarse un estado de indeterminación sobre el valor y/o monto que regiría para el salario mínimo durante trámite del proceso de nulidad, dada la incidencia del mismo respecto de otras materias en que tendrá impacto económico.

340. No fijar un incremento transitorio indudablemente tendría repercusiones económicas, pues ello implicaría que rigieran los valores propios del año 2025, los cuales no necesariamente responden, entre otros, a la inflación y productividad acumulada para ese mismo año, desconociendo con ello la relación entre el salario mínimo y las garantías constitucionales como el derecho al trabajo y la dignidad.

341. Sobre el particular, cobra especial relevancia el concepto de movilidad salarial que, desde su doble dimensión como principio constitucional y derecho fundamental, sin ser absoluto, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>60</sup> y el Consejo de Estado<sup>61</sup>, implica que los salarios sean ajustados periódicamente en aras de mantener su poder adquisitivo frente a la inflación.

342. Por lo anterior, puede estimarse que hay razones suficientes para considerar que la medida cumple con los requerimientos de racionalidad, necesidad, idoneidad y proporcionalidad y, por lo tanto, negar su decreto resultaría más gravoso al interés general que decretarla.

### **Peligro en la mora<sup>62</sup>**

343. En relación con este requisito, el despacho advierte que el mismo se cumplió comoquiera que de no otorgarse la medida consistente en la determinación

<sup>60</sup> Puede consultarse: Corte Constitucional, sentencias C-1064 de 2001, C-931 de 2004, T-149 de 2008 y T-875 de 2009.

<sup>61</sup> Puede consultarse las sentencias de la Sección Segunda del Consejo de Estado: Subsección B, Sentencia de 11 de noviembre de 2009, Rad. 25000-23-25-000-2002-08446-01 (1690-07); Subsección A, Sentencia de 11 de abril de 2019, Rad. 08001-23-31-000-2012-90375-01 (1563-15); y Subsección A, Sentencia de 30 de enero de 2020, Rad. 25000-23-25-000-2012-00122-01 (4370-16).

<sup>62</sup> Ley 1437 de 2011, artículo 231, numeral 4.

de un aumento transitorio del salario mínimo para la vigencia 2026, mientras se adelanta el proceso de nulidad, implicaría necesariamente que se diera la reviviscencia del valor monetario fijado para el año 2025, esto es, un valor que, en principio, no le hace frente a la inflación actual y llevaría, necesariamente, un impacto económico asociado a la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, en desmedro de principios constitucionales como el de progresividad en materia laboral y la garantía del trabajo digno.

344. Al respecto, debe aclararse que no resulta de recibo el argumento de oposición relativo a la falta de demostración del peligro en la mora ante el presunto carácter subjetivo y parcializado de las valoraciones y conjeturas que sirvieron de respaldo de las solicitudes cautelares y la falta de soporte técnico y probatorio sobre la existencia o inminencia de daños sociales, económicos y empresariales alegados (aumento de la precisión inflacionaria, incremento de la informalidad laboral, cierre de micro, pequeñas y medianas empresas, déficit fiscal, entre otros), no solo por el hecho que con el mismo se procuró desestimar la procedencia de la suspensión provisional del Decreto 1469 de 2025, esto es, una tutela cautelar distinta a la que en este punto se analiza, sino también porque, tal como se indicó en precedencia, en el presente caso, este requisito debe ser valorado de cara a las situaciones alternativas entre si se decreta, o no, una medida orientada a lograr la determinación de un ajuste transitorio del valor monetario del salario mínimo para el año 2026.

345. Asimismo, es preciso señalar que si bien es cierto el artículo 231 del CPACA, en su numeral 4, dispuso 2 supuestos disyuntivos para dar por satisfecho requisito allí contemplado, no puede pasarse por alto que analizadas en conjunto la medida aquí estudiada y la suspensión de los efectos del Decreto 1469 de 2025, existen motivos serios para considerar que no adoptarse las mismas, los efectos de la eventual sentencia favorable a las pretensiones de las demandas sería nugatorios, pues ante la incertidumbre del devenir del proceso judicial y sus vicisitudes no existe una fecha cierta para la adopción de una decisión de fondo que ponga fin al presente pleito.

### **2.2.2. Contenido y alcance de la medida**

346. Al amparo de lo expuesto, encontrándose acreditados los requisitos para el decreto de la medida cautelar innominada de determinación de un porcentaje transitorio de aumento al salario mínimo para el año 2026 mientras se dicta sentencia en el proceso, prosigue el despacho a establecer de qué manera se materializará dicha cautela.

347. Pues bien, teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso, los elementos de juicio aportados por las partes y las pruebas que reposan en el expediente, lo que procede en el *sub iudice* es ordenar al Gobierno Nacional la expedición de un nuevo decreto en el que fije un porcentaje transitorio de aumento del salario mínimo legal para el año 2026 y el consecuente valor total del mismo para esta vigencia, dentro de un plazo determinado y bajo unos criterios específicos que guarden correspondencia con el ordenamiento jurídico.

348. Lo anterior encuentra sustento directamente en la ley, pues a la luz del numeral 4 del artículo 230 del CPACA, el juez cautelar tiene la facultad de ordenar

la adopción de una decisión administrativa y su respectivo plazo acorde a la urgencia y necesidad de la medida. Asimismo, no puede perderse de vista que el artículo 229 *ídem* establece que el juez cautelar podrá adoptar las medidas necesarias para proteger y garantizar el objeto del proceso, la efectividad de la sentencia y, con ello, los derechos e intereses en juego.

349. Ello es así, por cuanto el análisis que efectúa y la decisión que finalmente adopta el juez de la nulidad en sede cautelar son eminentemente jurídicos y se limitan a constatar si el acto administrativo acusado exterioriza de manera clara y verificable la aplicación de la ley. Luego, en esta etapa del proceso, si bien la autoridad judicial se encontraría habilitada para sustituir a la administración, el despacho optará, por ahora, en ordenar que sean las autoridades competentes las que profieran la decisión teniendo en cuenta que esta ostenta un carácter económico, como es el caso de la determinación del valor del salario mínimo legal.

350. Lo anterior no es óbice para que, como ya fue anticipado, en aras del cumplimiento efectivo de la orden y la debida atención a las reglas previstas en el ordenamiento jurídico para estos efectos, el despacho imponga un plazo determinado y los precisos criterios para la fijación del porcentaje transitorio de aumento que fue solicitado en sede de cautela. Huelga aclarar que la decisión que se adopte en tal sentido es en el marco específico de la medida cautelar, con lo cual solamente es aplicable al caso concreto y de manera transitoria mientras se profiere sentencia.

#### - Fijación del plazo

351. La ley prevé las reglas para determinar el plazo con que cuenta el Gobierno Nacional para expedir el decreto de fijación unilateral del salario mínimo cuandoquiera que la comisión no llegue a consenso. Es con fundamento en estos mismos derroteros, aplicados a las circunstancias particulares del caso, que el despacho establecerá el término en que se deberá expedir el decreto transitorio.

352. La norma tiene como punto de partida la fecha en que tendría que arribarse a acuerdo, que no podrá superar el 15 de diciembre. A partir de ese momento, las partes cuentan con 48 horas -equivalentes a 2 días calendario- para que expliquen sus salvedades respecto del diálogo; posteriormente, tienen 48 horas adicionales - otros 2 días calendario- para exponer su posición frente a aquellas; y, después, deberán reunirse una última vez en búsqueda de conceso sin que la norma disponga un término específico para ello. Finalmente, una vez culmina esta etapa sin pacto, el Gobierno Nacional tiene hasta el 30 de diciembre para fijar la cifra.

353. En el caso concreto se advierte que el período de diálogo culminó en la fecha límite, esto es, el 15 de diciembre de 2025. Siendo así, los 4 días calendario adicionales para presentar salvedades y pronunciarse frente a ellas se extendieron hasta el 19 de diciembre, y la sesión final tuvo lugar el 22 de diciembre de 2025. Con todo, el gobierno contó con un total de 8 días calendario para expedir el decreto con el valor del salario mínimo para el año 2026.

354. En este contexto, será ese mismo término de **8 días calendario** el que se concederá a las entidades demandadas para que realicen, expidan y publiquen el

acto administrativo con el valor transitorio de salario mínimo para la vigencia 2026 que se ordena en esta providencia.

**- Criterios por tener en cuenta para la determinación del valor transitorio**

355. En consonancia con el análisis preliminar de legalidad ya efectuado sobre el acto administrativo demandado, se reitera la necesidad de que la fijación unilateral del salario mínimo se acoja plenamente a la totalidad de los criterios previstos en el ordenamiento jurídico. Por esa razón, los parámetros que deberán atenderse en este contexto cautelar para la adopción del valor transitorio serán los previstos en el inciso segundo del parágrafo del artículo 8 de la Ley 278 de 1996.

356. Por un lado, aquellos que están expresamente previstos en la ley, los cuales tendrán que valorarse con el mismo nivel e incidencia en la cifra resultante. Para el efecto, se reitera que estos no constituyen un simple mínimo que pueda superarse irrestrictamente, sino que debe explicarse cuál es su nivel de impacto en la cifra resultante desde una perspectiva económica, ya sea cuantitativa o cualitativa.

- Meta de inflación fijada por la Junta Directiva del Banco de la República para el año 2026: 3%, con intervalo de tolerancia de  $3 \pm 1\%$ <sup>63</sup>
- Productividad acordada por el Comité Tripartito de Productividad que coordina el Ministerio del Trabajo<sup>64</sup>: productividad total de factores 0,91%, productividad laboral por hora trabajada 0,57%, productividad por persona empleada -0,32% y productividad media del trabajo OCDE 0,07%
- Contribución de los salarios al ingreso nacional en la vigencia 2025: 2,81%<sup>65</sup>
- Incremento del producto interno bruto del año 2025<sup>66</sup>: III trimestre 3,6% y año corrido 2,8%
- Inflación real del año 2025 según el índice de precios al consumidor, calculada desde el 1º de enero hasta el 31 de diciembre de 2025<sup>67</sup>: 5,10%<sup>68</sup>

<sup>63</sup> Información disponible en línea: <https://www.banrep.gov.co/es/noticias/junta-directiva/meta-inflacion-2026>. Tales cifras corresponden con las expuestas por el Banco de la República durante el período de concertación, según consta en las actas y presentación del 9 de diciembre de 2025 que fueron allegadas al expediente.

<sup>64</sup> En esta ocasión, según consta en el acta de sesión del 28 de noviembre de 2025 allegada al expediente, el comité tuvo como valores de productividad los certificados por el DANE para el III trimestre 2025 preliminar. En la presente fecha todavía no se cuenta con los valores oficiales de la totalidad del año 2025, por lo cual se deberán aplicar nuevamente los del que fueron aportados por el DANE en la etapa de concertación del salario mínimo 2026 y que reposan en el expediente del proceso.

<sup>65</sup> Según las cifras presentadas por el gobierno durante la etapa de concertación y expuestas en las memorias justificativas del acto administrativo.

<sup>66</sup> En la presente fecha todavía no se cuenta con los valores oficiales de la totalidad del año 2025, por lo cual se deberán aplicar nuevamente los del que fueron tenidos en cuenta en la etapa de concertación del salario mínimo 2026 y que pueden ser consultados en línea: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/pib-informacion-tecnica>. Corresponden igualmente con los valores expuestos por el DANE durante la etapa de concertación.

<sup>67</sup> Si bien la sentencia del 23 de marzo de 2017 proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado (rad. núm. 11001-03-25-000-2016-00019-00) instó a que este parámetro fuera calculado sobre el período comprendido del 1º de diciembre del año anterior al 30 de noviembre del año que culmina, ello tuvo como premisa que el salario mínimo debe calcularse antes de que termine el año y en ese momento todavía no se cuenta con las cifras oficiales del DANE con corte a diciembre. En el presente caso, en cambio, ya fue publicada la cifra del IPC para el período total 2025 y es dable su aplicación para la fijación del valor transitorio del salario mínimo 2026 que se está ordenando.

<sup>68</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Índice de precios al consumidor (IPC) – Diciembre 2025*. Disponible en línea: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-historico#indice-de-precios-al-consumidor-ipc-2025>

357. Por otra parte: la especial protección del trabajo (artículo 25); la necesidad de mantener una remuneración mínima, vital y móvil (artículo 53); la función social de la empresa (artículo 333); y los objetivos constitucionales de la dirección de la economía a cargo del Estado (artículo 334).

358. De estos últimos, en razón a su especial relevancia para el caso, se destacan: la racionalización de la economía con el fin de conseguir, en el plano nacional y territorial, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano; el pleno empleo de los recursos humanos y la garantía progresiva de acceso efectivo a los bienes y servicios básicos; la promoción de la productividad y competitividad; y el desarrollo armónico de las regiones.

359. La lectura conjunta de los principios constitucionales en cita evidencia y exalta la especial responsabilidad del Estado de asegurar las condiciones macro y microeconómicas necesarias para alcanzar los mandatos sociales previstos en la Carta Política. Ello impone que las decisiones de gobierno que impactan la realidad económica del país estén antecedidas por los respectivos análisis que prevengan y eviten cualquier efecto negativo o regresivo en este ámbito.

360. Conforme lo anterior, la decisión administrativa transitoria que se impone en esta ocasión deberá presentar una fundamentación económica detallada de la cifra por determinar, así como la operación lógica que permite arribar a ella. En ese sentido, será menester que en este se exponga, cuando menos:

- El tipo de valoración que se practicará sobre cada uno de los criterios, es decir, si será cuantitativa o cualitativa y las razones que lo justifican.
- Se deberá explicar la manera en que se cuantifican los factores constitucionales y su relación de conexidad con los parámetros previstos expresamente en el parágrafo del artículo 8 de la Ley 278 de 1996.
- La forma en que se ponderará y aplicará cada uno de los criterios.
- El razonamiento cuantitativo u operación aritmética que se acogerá para arribar a la cifra final.
- El contexto económico en el que se enmarca la decisión y el análisis de su impacto. Para el efecto, todo dato o estadística deberá estar respaldado por la fuente oficial en que se origina.
- Cualquier cifra o valor económico que se tome como parámetro deberá estar debidamente cimentada en reportes o certificaciones oficiales entregados por las autoridades competentes al amparo del ordenamiento jurídico.

### **3. Disposiciones comunes a ambas medidas cautelares**

#### **3.1. Improcedencia de imposición de caución en el caso concreto**

361. El artículo 232 del CPACA prevé que, como regla general, el solicitante de una medida cautelar deberá prestar caución para garantizar los eventuales perjuicios que aquella pueda ocasionar, correspondiéndole al juez o magistrado ponente fijar su modalidad, cuantía y demás condiciones.

362. No obstante, el inciso final de la misma disposición establece expresamente que dicha exigencia no resulta aplicable, entre otros eventos, cuando se trate de la solicitud de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo. En ese orden, dado que en el presente asunto se solicita la suspensión provisional de los efectos del Decreto 1469 de 2025, no hay lugar a exigir a los demandantes la constitución de caución alguna.

363. La misma conclusión se impone respecto de las solicitudes de medidas cautelares innominadas en el caso concreto, en tanto estas se formularon en el marco de una pretensión de nulidad contra un acto administrativo de carácter general. En este tipo de controversias, el control jurisdiccional se orienta a la preservación del ordenamiento jurídico y a la protección del interés general, sin que resulte exigible la acreditación de un perjuicio particular o individualizado.

364. Por ende, habida cuenta que en el caso *sub judice* no se encuentran comprometidos intereses subjetivos o patrimoniales específicos susceptibles de generar un perjuicio particular, no se hace necesaria la exigencia de caución para la procedencia de las referidas medidas cautelares.

### **3.2. Efectos en el tiempo de las medidas cautelares a decretar**

365. Se precisa que, durante el lapso comprendido entre la notificación de esta providencia y la fecha de publicación del decreto transitorio, el valor del SMLMV para la vigencia 2026 seguirá correspondiendo al establecido en el Decreto 1469 de 2025. En consecuencia, la suspensión provisional de este último surtirá efectos a partir de la fecha de cumplimiento de la orden de determinación de un nuevo valor transitorio con la publicación del respectivo decreto.

366. En todo caso, la suspensión provisional de los efectos del Decreto 1469 de 2025 no tendrá ningún efecto sobre las obligaciones y derechos que se calcularon con base en el valor del salario mínimo del año 2026 allí establecido y que fueron efectivamente causadas o pagadas con anterioridad a la publicación del nuevo acto administrativo. Este es el caso de las liquidaciones y pagos, por ejemplo, de nóminas públicas y privadas, pensiones, cálculo de sanciones, multas, contratos, cuantías para determinar competencias administrativas o judiciales, tarifas, cuotas alimentarias y, en general, todo aquello que tome como referencia el valor del SMLMV.

367. Ello es así por cuanto se trata de situaciones jurídicas consolidadas que, al ostentar tal calidad, se encuentran amparadas por las garantías del debido proceso y la seguridad jurídica que le asisten a los sujetos sobre quienes se impusieron

obligaciones o les fueron reconocidos derechos durante el lapso en el cual el acto administrativo causó efectos<sup>69</sup>.

### 3.3. Seguimiento al cumplimiento de las medidas cautelares

368. El decreto de medidas cautelares acarrea de suyo la potestad y el deber de la autoridad judicial de hacer seguimiento al cumplimiento de la cautela impuesta. Para ello, el ordenamiento jurídico prevé diversos mecanismos de vigilancia y corrección que, a la postre, permiten materializar el fin de este régimen encaminado a «proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia»<sup>70</sup>.

369. Para el efecto, en lo que respecta a la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo, el artículo 237 del CPACA prohíbe expresamente la reproducción del acto administrativo suspendido ya sea que ocurra de manera literal o si el nuevo acto conserva en esencia las mismas disposiciones. En caso tal, de conformidad con el artículo 238 *ejusdem*, el juez está facultado para suspender igualmente sus efectos en el marco del mismo proceso.

370. En el mismo sentido, en los términos del artículo 241 del CPACA, el incumplimiento de cualquier medida cautelar impuesta puede dar lugar a la apertura de incidente de desacato contra las demandadas y consecuente imposición de multas. Esto, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias que procedan por la desatención al deber que les asiste a los funcionarios competentes de cumplir las decisiones judiciales<sup>71</sup> y, en ese mismo sentido, incurrir en la prohibición de incumplir las decisiones judiciales<sup>72</sup>; conductas que constituyen falta disciplinaria<sup>73</sup>

371. Al tenor del artículo 235 del CPACA, el juez también tiene la potestad de modificar o revocar de oficio la medida cautelar en cualquier estado del proceso cuando «advierta que no se cumplieron los requisitos para su otorgamiento o que estos ya no se presentan o fueron superados, o que es necesario variarla para que se cumpla, según el caso».

372. En suma, el ejercicio de sus potestades como director y garante de la igualdad de las partes en el proceso<sup>74</sup> también lo habilita para efectuar requerimientos relacionados con el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del trámite judicial. Ello se traduce en la posibilidad de solicitar la rendición de cuentas y la presentación informes de cumplimiento, entre otros mecanismos prácticos dirigidos a obtener la información necesaria que permita asegurar el cumplimiento de las cautelas decretadas.

373. Este margen de actuación ostenta especial relevancia tratándose de la medida cautelar de ordenar la adopción de una decisión administrativa en los

<sup>69</sup> Véanse, entre otras, las sentencias de la Sección Segunda del Consejo de Estado: Sala Plena, 23 de marzo de 2017, rad. núm. 11001-03-25-000-2016-00019-00 (0034-2016), C.P. Gabriel Valbuena Hernández; Subsección A, 12 de junio de 2025, rad. núm. 11001-03-25-000-2021-00468-00 (2277-2021), C.P. Juan Camilo Morales Trujillo.

<sup>70</sup> Artículo 229 del CPACA.

<sup>71</sup> Numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

<sup>72</sup> Números 1 y 20 del artículo 39 de la Ley 1952 de 2019.

<sup>73</sup> Artículo 67 de la Ley 1952 de 2019.

<sup>74</sup> Números 1 y 2 del artículo 42 del CGP.

términos del numeral 4 del artículo 230 del CPACA. En efecto, siempre que la decisión se materializa en la expedición de un acto administrativo, resulta apenas propio y coherente con el régimen cautelar que dicha actuación se entienda ligada al proceso en que fue ordenada y por esa razón pueda ser objeto de control en el mismo trámite procesal.

374. El acto que se profiere en cumplimiento de una orden impartida como consecuencia de una tutela cautelar judicial puede ser vigilada y controlada a través de los mecanismos dispuestos para verificar si la decisión del juez se ejecutó a cabalidad, sea a través de medidas de corrección o de la imposición de nuevas órdenes que apunten a asegurar el estricto cumplimiento de la medida cautelar decretada.

375. Una postura contraria, esto es, abrir la posibilidad a que el acto que ejecuta la medida cautelar sea objeto de un debate de jurisdiccional adicional y paralelo a aquel en el que se decretó, implicaría socavar el objeto de los recursos que proceden contra esta determinación, que son los mecanismos idóneos para su revisión, desconocer las facultades del juez para revocar, modificar o adoptar nuevas órdenes respecto la cautela y vaciar de contenido el régimen de protección cautelar en los casos en que es indispensable imponer la adopción de decisiones administrativas.

376. En la presente controversia es imperativo recordar que las medidas cautelares decretadas a través de esta providencia estarán sujetas a las prerrogativas antes descritas y que le asisten a este despacho para el debido seguimiento de su cumplimiento.

377. Con el objeto de hacer un seguimiento inicial al acato de las órdenes impartidas en la presente providencia, se ordenará a las entidades demandadas que, una vez publicado el decreto transitorio ordenado, alleguen al despacho informe de cumplimiento acompañado de copia del acto administrativo, antecedentes y constancia de publicación. Ello, sin perjuicio de la posterior imposición de medidas de seguimiento adicionales al cumplimiento de las cautelas decretadas.

#### **4. Improcedencia de los pronunciamientos o réplicas de los demandantes frente a las oposiciones a la medida cautelar y de la solicitud de pruebas allegada en ese contexto**

378. Óscar Enrique Solaéz De La Hoz, Hamilton Gutiérrez Torres, FEDECOLTIA, Esteban Gómez Manrique y Efraín Alonso López Rojas<sup>75</sup> allegaron, en escritos separados, argumentos de réplica a las oposiciones presentadas por las autoridades demandadas a las solicitudes de medida cautelar.

379. Sobre el particular, el despacho considera que dichas intervenciones resultan improcedentes y no hay lugar a valorarlas, comoquiera que, de la estructura procesal para el trámite y decisión de las tutelas cautelares a la luz del CPACA, no

<sup>75</sup> En calidad de demandantes en los procesos No. 0027-2026, 0002-2026, 0020-2026, 0006-2026 y 0022-2026, respectivamente.



se prevé una oportunidad procesal para ello; sin que esto produzca de forma algún menoscabo o vulneración de los derechos y/o garantías procesales de las partes.

380. La misma suerte corre la solicitud de pruebas presentada por el señor Gómez Manrique, pues además de la razón antes planteada, debe agregarse que cualquier petición en ese sentido debió haber sido presentada junto con la solicitud de medidas cautelares de conformidad con lo dispuesto en el artículo 231 del CPACA.

## 5. Reconocimiento de personería para actuar

381. El artículo 75 de la Ley 1564 de 2012 establece que, en ningún caso, podrá actuar simultáneamente más de un apoderado judicial en representación de una misma persona. A su vez, el artículo 76 *ibidem* dispone que el poder conferido termina con la radicación del escrito mediante el cual se revoque o se designe un nuevo apoderado, salvo que este último se hubiere otorgado de manera expresa para la interposición de recursos o la realización de gestiones específicas dentro del proceso.

382. En atención a lo anterior, el despacho reconocerá personería para actuar, a partir de esta providencia, únicamente al último apoderado judicial que haya intervenido en el presente proceso acumulado en representación de las entidades demandadas, los terceros o los coadyuvantes, según corresponda; reconocimiento que será precisado de manera expresa en la parte resolutive de esta providencia judicial.

En consecuencia, el despacho

## III. RESUELVE

**PRIMERO: TENER** como coadyuvante de la parte demandante al señor Humberto Jairo Jaramillo y de la parte demandada a Luisa Patricia Mora Rico, Marcela Manzano Macías, Marco Antonio Vásquez y Sergio Manzano Macías.

**SEGUNDO: DECRETAR** la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del Decreto 1469 del 29 de diciembre de 2025, expedido por el presidente de la República y los ministros del Trabajo y de Hacienda y Crédito Público.

**TERCERO:** A título de medida cautelar, **ORDENAR** a las entidades demandas que, dentro de los ocho (8) días calendario contados a partir del día siguiente a la notificación de esta providencia, realicen, expidan y publiquen un decreto en el que se fije el porcentaje transitorio de aumento del salario mínimo legal para el año 2026 y el consecuente valor total del mismo para esta vigencia, que regirá hasta tanto se dicte sentencia en el proceso.

Para la determinación de dicha cifra, el Gobierno Nacional deberá atender y aplicar la totalidad de los criterios económicos y constitucionales previstos en el inciso segundo del parágrafo del artículo 8 de la Ley 278 de 1996 y su respectivo desarrollo jurisprudencial, de la manera establecida en la parte motiva de esta decisión.



A saber: meta de inflación fijada por la Junta Directiva del Banco de la República para el año 2026; productividad acordada por el Comité Tripartito de Productividad que Coordina el Ministerio del Trabajo, en este caso, correspondiente a las cifras oficiales certificadas por el DANE; contribución de los salarios al ingreso nacional en la vigencia 2025; incremento del producto interno bruto del año 2025; inflación real del año 2025 según el índice de precios al consumidor, calculada desde el 1° de enero hasta el 31 de diciembre de 2025; la especial protección del trabajo; la necesidad de mantener una remuneración mínima, vital y móvil; la función social de la empresa; y los objetivos constitucionales de la dirección de la economía a cargo del Estado.

La decisión administrativa transitoria deberá presentar una fundamentación económica detallada de la cifra por determinar, así como la operación lógica que permite arribar a ella. En ese sentido, será menester que en este se exponga, cuando menos:

- El tipo de valoración que se practicará sobre cada uno de los criterios, es decir, si será cuantitativa o cualitativa y las razones que lo justifican.
- Se deberá explicar la manera en que se cuantifican los factores constitucionales y su relación de conexidad con los parámetros previstos expresamente en el parágrafo del artículo 8 de la Ley 278 de 1996.
- La forma en que se ponderará y aplicará cada uno de los criterios.
- El razonamiento cuantitativo u operación aritmética que se acogerá para arribar a la cifra final.
- El contexto económico en el que se enmarca la decisión y el análisis de su impacto. Para el efecto, todo dato o estadística deberá estar respaldado por la fuente oficial en que se origina.
- Cualquier cifra o valor económico que se tome como parámetro deberá estar debidamente cimentada en reportes o certificaciones oficiales entregados por las autoridades competentes al amparo del ordenamiento jurídico.

**CUARTO: DIFERIR** los efectos de la suspensión provisional, que se hará efectiva únicamente a partir de la fecha en que se publique el decreto de que trata el numeral anterior mediante el cual se determine la cifra transitoria. Durante el lapso comprendido entre la notificación de esta providencia y la fecha de publicación del referido acto administrativo, el valor del salario mínimo para la vigencia 2026 seguirá correspondiendo al establecido en el Decreto 1469 de 2025.

En todo caso, la suspensión provisional de los efectos del Decreto 1469 de 2025 no tendrá ningún efecto sobre las obligaciones y derechos que se calcularon con base en el valor del salario mínimo del año 2026 allí establecido y que fueron efectivamente causadas o pagadas con anterioridad a la publicación del nuevo acto administrativo que se ordena en esta providencia.

**QUINTO: ADVERTIR** a las autoridades encargadas de dar cumplimiento a estas órdenes judiciales sobre la prohibición de reproducción del acto administrativo suspendido si conserva en esencia las mismas disposiciones suspendidas, de conformidad con lo establecido por el artículo 237 del CPACA.

**SEXTO: ADVERTIR** a las autoridades encargadas del cumplimiento de esta decisión que el desacato de las medidas cautelares aquí decretadas dará lugar a



**Radicado:** 11001-03-25-000-2026-00004-00 (0004-2026) – PRINCIPAL

**Demandante:** Carlos Francisco Soler Peña y otros

las sanciones previstas en el artículo 241 del CPACA, sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias o penales a que haya lugar.

**SÉPTIMO: ABSTENERSE** de imponer caución.

**OCTAVO: ORDENAR** a las entidades demandadas que, una vez publicado el decreto transitorio, alleguen al despacho informe de cumplimiento de esta medida cautelar, acompañado de copia del acto administrativo, antecedentes y constancia de publicación.

**NOVENO: NEGAR** el decreto de las pruebas solicitadas por el demandante Esteban Gómez Manrique en su escrito de pronunciamiento frente a las oposiciones a las medidas cautelares presentadas por las entidades demandadas.

**DÉCIMO: INFORMAR** a los sujetos procesales que todo memorial destinado tanto al expediente principal como a sus acumulados deberá ser radicado una sola vez, a través de la plataforma SAMAI y con destino al expediente principal identificado con radicado número 11001-03-25-000-2026-00004-00 (0004-2026).

**UNDÉCIMO: RECONOCER PERSONERÍA** para actuar como apoderados de las entidades demandadas e intervinientes a Camila Andrea Bohórquez Rueda, del Ministerio del Trabajo; Leidy Katherine Gómez Buitrago, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Jenire Carolina Salas Figueroa, del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; y Mariano Ezequiel Barros Rivadeneira, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO**

Consejero de Estado

(Firmado electrónicamente)

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.