



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA

CONSEJERO PONENTE: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Bogotá D. C., nueve (9) de julio de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: NULIDAD SIMPLE
Radicación: 11001-03-25-000-2026-00004-00 (0004-2026)
Demandantes: Carlos Francisco Soler Peña y otros
Demandados: Nación – Ministerio del Trabajo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Tema: Resuelve recurso de súplica contra el auto que decretó la medida cautelar de suspensión provisional. **REVOCA.**

La Sala decide los recursos de súplica interpuestos contra la decisión del doce (12) de febrero de dos mil veintiséis (2026), mediante la cual se decretó la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del Decreto 1469 del 29 de diciembre de 2025, previos los siguientes,

ANTECEDENTES

1. Los señores Carlos Francisco Soler Peña y otros solicitaron se declare la nulidad, previa suspensión provisional de los efectos del Decreto 1469 del 29 de diciembre de 2025, «*Por medio del cual se fija el salario mínimo legal mensual*» para la vigencia 2026, expedido por el presidente de la República y los ministros del Trabajo y de Hacienda y Crédito Público.
2. Mediante auto del 12 de febrero de 2026, el despacho del consejero ponente accedió a la medida cautelar y contra dicha decisión se interpusieron diversos recursos por las partes e intervinientes, a saber: de reposición, por el señor Óscar Enrique Solaéz de la Hoz y por el señor Marco Antonio Velásquez —quien además formuló, en subsidio, los de apelación, queja y súplica—; de súplica, de manera conjunta, por la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio del Trabajo, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, con coadyuvancia de los señores John Alexander Sierra Garzón y Álvaro Montenegro Calvachi; y de apelación, por el Sindicato de Trabajadores Tercerizados y de la Unidad Nacional de Protección (STTUNPEVRA).
3. Por auto del 19 de marzo de 2026¹ se adecuó a súplica el recurso interpuesto por STTUNPEVRA, se abstuvo de resolver el recurso de reposición del señor Marco Antonio Velásquez, se rechazaron los recursos de apelación y queja de este mismo ciudadano y se corrió traslado a las partes de los escritos de reposición y de súplica.

¹ Véase índice 00251 de SAMAI.



4. Por auto del 13 de abril de 2026², se confirmó la decisión, al resolverse el recurso de reposición interpuesto por el señor Óscar Enrique Solaéz de la Hoz.

FUNDAMENTOS DEL AUTO SUPLICADO

5. Mediante auto del 12 de febrero de 2026³, el magistrado sustanciador decretó la suspensión provisional de los efectos del Decreto 1469 del 29 de diciembre de 2025 y, como medida adicional, ordenó al Gobierno Nacional expedir, dentro de los 8 días siguientes a la notificación, un nuevo decreto que fijara un porcentaje transitorio de incremento del salario mínimo para 2026.

6. Para sustentar la decisión expuso, en síntesis, los siguientes argumentos:

7. Que, ante la falta de concertación en la Comisión Permanente, la fijación unilateral del salario mínimo por parte del Gobierno debe sujetarse a los parámetros de la Ley 278 de 1996, aplicados de forma armónica y razonable, sin prevalencia ni exclusión de alguno de ellos, en consonancia con los principios del Estado Social de Derecho, en particular, la protección al trabajo, el derecho al salario mínimo vital y móvil, la función social de la empresa y la dirección general de la economía a cargo del Estado.

8. Adujo que los factores del artículo 8 de la Ley 278 de 1996 deben valorarse con igual relevancia y reflejarse en la motivación del decreto, identificando el peso real y la incidencia de cada criterio. No obstante, al examinar el Decreto 1469 de 2025, advirtió que, aunque se enunciaron los parámetros e incorporaron los datos económicos correspondientes —inflación (5,3%), meta (3% $\pm$ 1%), productividad (0,91%), contribución de los ingresos al ingreso nacional (2,81%) y PIB⁴ anual (3,6%)—, no se explicó de manera concreta, articulada y verificable cómo estas variables incidieron, individual o conjuntamente, en la determinación del incremento.

9. En cambio, evidenció que el aumento del 23% se sustentó principalmente en el concepto de salario vital y en la brecha de suficiencia material, con apoyo en referentes de la OIT⁵—en particular, el estudio «*Estimación del salario vital en Colombia*», basado en los Convenios 131 y 95—, empleado como criterio decisorio para identificar dicha brecha. Que, en la práctica, ello desplazó los criterios previstos en la Ley 278 de 1996 y generó una incoherencia interna en la motivación del acto, pues, aunque el Decreto afirmó que el salario vital no sustituye los mecanismos nacionales de fijación ni las competencias del Gobierno, terminó convirtiéndolo en un eje determinante.

10. Con base en ello, concluyó que en esta etapa cautelar se configura un cuestionamiento serio y razonable sobre el eventual desconocimiento del marco normativo que rige la competencia prevista en el párrafo del artículo 8 de la Ley

² Véase índice 00280 de SAMAI.

³ Véase índice 00092 de SAMAI.

⁴ Producto Interno Bruto.

⁵ Organización Internacional del Trabajo.



278 de 1996, lo que justifica la suspensión provisional del acto. Añadió que, si bien en la Memoria Justificativa se afirma que los parámetros fueron «valorados» o «ponderados», tales afirmaciones no se desarrollan en el texto del decreto ni se acompañan de una explicación metodológica que conecte los datos con el resultado adoptado.

11. Aclaró que este análisis no implica prejuzgamiento, pues la valoración integral del acto, la ponderación definitiva de los parámetros y la decisión de fondo quedan reservadas para la sentencia.

12. Consideró cumplidos los requisitos formales y materiales de la medida cautelar: (i) existe solicitud expresa en un proceso declarativo ante la jurisdicción contenciosa; (ii) hay un objeto común consistente en la fijación de un incremento transitorio para 2026 –aun cuando no existió plena uniformidad de su alcance –; y (iii) la medida es necesaria, idónea y proporcional, porque evita un escenario de indeterminación normativa tras la suspensión del decreto. Afirmó que la ausencia de un ajuste provisional podría generar efectos económicos en múltiples ámbitos dependientes del salario mínimo y comprometería el principio de movilidad salarial, además de generar la reviviscencia del salario mínimo de 2025, que no reflejaría las condiciones económicas actuales.

13. Señaló que se configura la apariencia de buen derecho, dado que las demandas se sustentan en argumentos normativos y jurisprudenciales coherentes con la pretensión de nulidad, y que, tratándose de una acción objetiva, se encuentra acreditada la legitimación de los demandantes, quienes ejercen su derecho a participar en el control del poder político mediante acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley. Añadió que la medida genera más beneficios que costos, al evitar la incertidumbre sobre un referente económico de amplio impacto.

14. En consecuencia, ordenó expedir un nuevo acto que precise, para cada uno de los factores del párrafo del artículo 8, su nivel de impacto —cuantitativa o cualitativa— en la cifra final; explique la forma de cuantificar los factores constitucionales y su conexidad con los legales; determine la metodología de ponderación; explicita la operación aritmética utilizada; y exponga el contexto económico y el análisis de impacto, con respaldo en fuentes oficiales.

15. Que el plazo de 8 días para expedir el nuevo decreto se fijó en atención a los criterios que rigen la determinación unilateral del salario mínimo y al tiempo empleado previamente por el Gobierno para adoptar la decisión.

16. Precisó que el salario mínimo de 2026 continuaría rigiéndose por el Decreto 1469 de 2025 hasta la expedición del nuevo acto; la suspensión solo produciría efectos hacia futuro y no afectaría situaciones jurídicas consolidadas.

17. Que el juez conserva amplias facultades para asegurar el cumplimiento de la medida, incluyendo seguimiento, solicitud de informes, prevención de reproducción del acto suspendido, imposición de sanciones y eventual modificación o revocatoria de la medida. Dijo que el acto que se expida en cumplimiento quedará sometido a



control 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. Lo contrario, afirmó implicaría *«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»* y con ello vaciar de contenido el régimen de protección cautelar en los casos en que es indispensable imponer la adopción de decisiones administrativas.

18. Por otro lado, el despacho desestimó los demás argumentos propuestos por las partes como sustento de la medida cautelar, al considerar que no cumplían con las exigencias propias de esta etapa procesal o no resultaban suficientes para decretar la suspensión provisional. No obstante, dado que el recurso se circunscribe a las consideraciones que sirvieron de fundamento para adoptar la medida, no se efectuará un recuento detallado de aquellos aspectos ajenos a dicha decisión.

SUSTENTACIÓN DE LOS RECURSOS DE SÚPLICA

19. La Nación — **Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio del Trabajo, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y Departamento Administrativo de la Presidencia de la República**⁶, de manera conjunta, manifestaron que el auto suplicado no da cuenta de la instrumentalidad que caracteriza a las medidas cautelares, pese a que en su parte motiva señaló que estas deben limitarse a preservar la eficacia de la sentencia, sin anticipar el fallo y deben atender al principio de no prejuzgamiento.

20. Agregaron que la providencia objeto de súplica parte de una premisa que pone en evidencia una tensión interna en su estructura, pues al examinar la motivación del acto demandado reconoce que la utilización de referentes técnicos asociados a la vida digna y al mandato del salario mínimo vital es compatible con el marco superior de los artículos 25 y 53 constitucionales, al tiempo que sostiene que no se pretende cuestionar, en etapa cautelar, la legitimidad constitucional de tales referentes; no obstante, el mismo auto trasciende el juicio cautelar preliminar y diseña consecuencias que, en la práctica, reconfiguran el escenario regulatorio mediante la imposición de una orden transitoria.

21. Afirmaron que, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, el juicio cautelar es provisional y no implica prejuzgamiento, asunto que no es meramente retórico, sino que funciona como una regla de método para impedir que la decisión en esta etapa se convierta en una anticipación del resultado del litigio.

22. Que la misma jurisprudencia ha reiterado que la adopción de medidas cautelares exige la concurrencia de la apariencia razonable de ilegalidad o de derecho, el riesgo en la demora y un examen estricto de proporcionalidad; esto, con el fin de evitar que se adopten medidas excesivamente invasivas que alteren de manera intensa la situación jurídica antes del pronunciamiento definitivo.

⁶ Véase índice 00145 de SAMAI.

23. Lo anterior, para reprochar que, en el auto objeto de súplica, aunque se afirma no emitir un juicio definitivo sobre la legitimidad de los referentes constitucionales y técnicos, en la práctica conduce a una reconfiguración transitoria del salario mínimo, asunto que desborda la función propia de la medida cautelar, con lo que esta dejó de ser instrumental y adquirió un carácter anticipativo, al tiempo que impuso un resultado regulatorio transitorio que sustituye temporalmente el régimen jurídico sometido al control judicial, pues existe una diferencia sustancial entre suspender provisionalmente un acto por una posible infracción y configurar un régimen normativo transitorio con efectos equivalentes a una decisión de fondo.

24. Manifestaron que de conformidad con la normativa del CPACA⁷, las medidas cautelares son accesorias, provisionales y subordinadas al proceso principal. Que se puede advertir un desbordamiento de ese poder cautelar, pues pese al reconocimiento de que en esta etapa no se pretende cuestionar la legitimidad constitucional y legal de los referentes técnicos asociados a la vida digna, se adoptó una medida que, por sus efectos, *«excede la función conservativa de la cautela e implica una intervención directa en el fondo del asunto»*, lo que pone en evidencia que la decisión cautelar no se orientó a garantizar la eficacia de la eventual sentencia ni a conjurar un riesgo inminente derivado del trámite del proceso, sino que operó como una sustitución provisional del resultado regulatorio sometido a control jurisdiccional.

25. Afirmaron que en la decisión objeto de recurso no se realizó un juicio de ponderación para determinar la procedencia de la medida cautelar, pues, aunque la orden de suspensión provisional se sustentó en que, del análisis *prima facie* del Decreto 1469 de 2025 se advertía una posible infracción al parágrafo del artículo 8 de la Ley 278 de 1996, en la providencia se sostuvo que la acreditación del *periculum in mora* solo era exigible para el análisis de medidas cautelares innominadas, distintas a la suspensión provisional, lo que significa que *«la procedencia misma de la suspensión provisional no fue objeto de un análisis de razonabilidad orientado a establecer su necesidad, idoneidad y proporcionalidad, ni a verificar si su adopción resultaba menos gravosa para el interés general que mantener la vigencia del acto»*.

26. Sobre este punto, destacaron que los intereses constitucionales calificados como relevantes (dignidad humana, trabajo, igualdad, sostenibilidad fiscal, libertad económica y defensa del orden jurídico) no fueron ponderados para justificar la imposición de la medida adicional; omisión que adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que el propio auto concluyó que no se acreditaba un *periculum in mora* al no existir prueba de un daño inminente, específico e irreversible derivado de la vigencia del Decreto y que el incremento del 23% no aparecía *prima facie* como desproporcionado ni sacrificaba intereses constitucionalmente protegidos.

27. Que en el auto no se realizó el *test* de idoneidad, necesidad y proporcionalidad y, en cambio, genera una injustificada incertidumbre económica y produce efectos generales e inmediatos que afectan directamente a los hogares que dependen del

⁷ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



salario mínimo como expresión del derecho fundamental al mínimo vital y como garantía humana laboral.

28. Consideran que, en ese escenario, suspender los efectos del decretó que fija el salario mínimo para la vigencia 2026 puede generar efectos adversos no solo respecto de la disyuntiva derivada de la imposibilidad de su disminución (prohibida constitucionalmente), sino por los cambios que ya han operado a nivel macro y microeconómico.

29. Que, además, el auto del 12 de febrero de 2026 invadió la competencia regulatoria del Ejecutivo en materia salarial, con lo que convirtió a la medida cautelar en una sustitución normativa provisional y, en la práctica, anticipó el sentido del fallo, pues la providencia no se limitó a evaluar la procedencia de la suspensión provisional del Decreto 1469 de 2025, sino que, como consecuencia de esta, ordenó la expedición de un decreto transitorio, con lo cual dejó de centrarse en garantizar la eficacia de las sentencia, para, en su lugar, definir provisionalmente el contenido de la regulación cuestionada, pues no solo exigió la expedición de un nuevo acto administrativo, sino que fijó los criterios económicos y constitucionales que debían orientar su contenido.

30. Señalaron que las normas sobre medidas cautelares no habilitan al juez para asumir las competencias atribuidas al Ejecutivo y agregaron que en ese punto aparece otra inconsistencia: la medida se justificó en la necesidad de evitar una supuesta indeterminación del salario mínimo, pero en el propio auto se reconoce que no existe ningún vacío normativo, porque el Decreto 1469 de 2025 mantiene su vigencia hasta la expedición del decreto transitorio, lo que significa una injerencia judicial que no aporta mayor protección al proceso.

31. Que la posibilidad de *sustitución* del acto, en la Ley 1437 de 2011, está reservada para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, lo que representa una delimitación de los poderes del juez en el escenario de la nulidad simple; no obstante, en el auto cuestionado se incurre en una sustitución, no en la determinación del porcentaje del salario mínimo, sino que se indica a la administración cómo debe realizar el ejercicio de sustentación del decreto.

32. Agregaron que se desconoció la cosa juzgada constitucional, en especial, de una providencia de exequibilidad condicionada, pues en la Sentencia C-815 de 1999 la Corte Constitucional condicionó el artículo 8 de la Ley 278 de 1998 a la aplicación, con carácter prevalente, de los criterios de especial protección constitucional del trabajo, la necesidad de mantener una remuneración mínima, vital y móvil, la función social de la empresa y la dirección general de la economía a cargo del Estado; al tiempo que proscribió la sola aplicación de los parámetros del artículo 8 o su prevalencia.

33. Que, no obstante, en el auto solo se hace una referencia a la «*concordancia*» que debe existir entre el referido artículo y los postulados constitucionales, con lo que se desconoce la regla de interpretación válida, al tiempo que acudió a una

interpretación prohibida en la que otorgó a los estándares internacionales y a los criterios constitucionales el carácter de «*contextuales o auxiliares*».

34. Que, en consecuencia, el auto redefinió el sentido y el alcance de los parámetros aplicables, en abierta contradicción con la interpretación fijada en la Sentencia C-815 de 1999, en la que precisamente se buscó que los criterios constitucionales fueran aplicados de manera prevalente y no subordinada; además, se apartó del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, que obliga a las autoridades administrativas y judiciales a aplicar de manera preferente las normas de rango constitucional.

35. Consideran que la decisión también desconoció el bloque de constitucionalidad, representado en la Constitución de la OIT (organización de la cual es miembro el Estado colombiano), la Declaración de Filadelfia, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y la Observación General 23° sobre el derecho a las condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias; instrumentos conforme a los cuales, si bien se han de ponderar factores económicos, estos no pueden utilizarse para justificar un salario mínimo que no satisfaga las condiciones de existencia dignas de los trabajadores y sus familias.

36. El **Sindicato de Trabajadores Tercerizados y de la Unidad Nacional de Protección, Empleados vinculados a la Rama de la actividad**⁸, coadyuvante de las demandadas³, solicitó que se revoque la medida cautelar de suspensión provisional y, en su lugar, se mantengan los efectos jurídicos del Decreto 1469 de 2025, tras considerar que en la providencia objeto del recurso se desconocieron las reglas de competencia funcional para la adopción de medidas cautelares.

37. Que, en términos generales, la Ley 1437 de 2011 faculta al magistrado ponente para que decida sobre la solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos; pero que dicha regla no es absoluta porque el mismo CPACA prevé que determinados asuntos, por su especial relevancia, complejidad o impacto nacional sean asumidos de forma colegiada y que el acto suspendido es uno de esos, por lo que la decisión sobre la medida cautelar debe tomarse por el pleno competente de la Corporación, para garantizar mayor profundidad argumentativa, evitar decisiones unipersonales en asuntos estructurales, preservar la seguridad jurídica y reforzar la legitimidad institucional, máxime si se consideran las alteraciones sociales y macroeconómicas inmediatas de la medida decretada.

38. Agregó que la decisión cautelar alteró una política pública nacional, sustituyó temporalmente una determinación del ejecutivo e impartió órdenes administrativas sustitutivas, lo que da cuenta de que no se trató de una *simple suspensión mecánica de efectos*, sino de una intervención estructural en la fijación del salario mínimo.

39. Que el control judicial en un Estado Social de Derecho debe ejercerse con proporcionalidad institucional cuando la decisión cautelar *anticipa* los efectos del fallo, incide en millones de relaciones jurídicas y reconfigura temporalmente una

⁸ Véase índice 00117 de SAMAI.



política económica nacional; lo que exige un estándar reforzado de deliberación; parámetros de los que se aparta el auto cuestionado, pues la medida que contiene fue adoptada por un solo magistrado,

40. El señor **Marco Antonio Velásquez**⁹, ciudadano coadyuvante de la demandada, señaló que, con ocasión de la vigencia del decreto suspendido muchos bienes y servicios incrementaron su valor, por lo que la medida adoptada en el auto del 12 de febrero de 2026 resulta inoportuna, pues el incremento del salario mínimo, a partir del 1.º de enero del mismo año, ya generó efectos que son irreversibles en la sociedad colombiana.

41. Agregó 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 ese sentido, la medida cautelar carece de una prueba contundente de la existencia de un daño grave, actual e irreparable, porque se debía demostrar que *«el daño no es hipotético, sino que ya está ocurriendo o sucederá en un futuro inmediato si no se actúa»*. Además, en su adopción, no se realizaron consideraciones en torno a las posibles afectaciones a los colombianos.

INTERVENCIÓN DE TERCEROS

42. El señor **Jhon Alexander Sierra Garzón**¹⁰ coadyuvó el recurso de súplica¹¹ del Gobierno Nacional, al considerar que el Decreto 1469 de 2025 no sustituyó la ley, sino que interpretó de manera armónica el artículo 8 de la Ley 278 de 1996 con los artículos 53 de la Constitución y 7 del Protocolo de San Salvador, integrado al bloque de constitucionalidad.

43. Afirmó que la suspensión del aumento salarial privilegió indicadores macroeconómicos sobre la dignidad humana, desconociendo que el salario mínimo es un instrumento de justicia social, conforme a la jurisprudencia constitucional. También cuestionó que se exigiera una *«fórmula matemática»*, pese a la discrecionalidad reconocida al Gobierno para apartarse de metas de inflación con fines sociales

44. Reprochó que la medida cautelar se fundara en proyecciones económicas de gremios, basadas en escenarios hipotéticos, sin acreditarse un perjuicio cierto, actual o inminente. En contraste, destacó como hecho verificable la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores, derivada del aumento sostenido de los precios de la canasta básica, lo que evidencia una aplicación inadecuada del principio de primacía de la realidad sobre las formas.

45. Alega que la inflación ya fue anticipada, pues precios, arriendos y servicios se ajustaron desde inicios de 2026 con base en el Decreto 1469, por lo que su suspensión no los reduce. Esto genera lo que —a su juicio— denomina un *«efecto*

⁹ Véanse índices 00132 y 00140 de SAMAI.

¹⁰ A quien se tuvo como coadyuvante mediante auto del 19 de marzo de 2026. Véase índice 00251 de SAMAI.

¹¹ Véase índice 00114 de SAMAI.



tijera», los ingresos bajan mientras los gastos permanecen altos, afectando el mínimo vital y la capacidad adquisitiva.

46. Sostuvo que la medida implica una regresividad económica y social, y que la sostenibilidad fiscal no puede lograrse a costa del salario de los trabajadores, cuestionando que se prioricen esas consideraciones sin atender otros problemas estructurales del gasto público.

47. El señor **Álvaro Montenegro Calvachi**¹² presentó escrito mediante el cual coadyuvó el recurso de súplica del Gobierno Nacional, al sostener que el decreto aplicó los criterios de la Ley 278 de 1996 e integró parámetros constitucionales en los términos de la Sentencia C-465 de 2024. En consecuencia, afirmó que no existe una violación evidente que justificara la suspensión provisional, sino un debate interpretativo propio del juicio de nulidad y no de la etapa cautelar.

48. Indicó que tampoco se cumplieron los requisitos del artículo 231 del CPACA para la adopción de una medida cautelar innominada, al no acreditarse un perjuicio irremediable y haberse descartado incluso la falsa motivación.

49. Cuestionó que la orden cautelar configura una sustitución regulatoria con efectos generales, ajena a la finalidad de las medidas cautelares, y defendió que el incremento del salario mínimo contribuye a la sostenibilidad macroeconómica, al fortalecimiento del ingreso real de los trabajadores y a la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso.

TRASLADO DE LOS RECURSOS

50. Por auto del 19 de marzo de 2026 se dispuso el traslado de los escritos de reposición y de súplica a las partes.

51. El demandante **Esteban Gómez Manrique**¹³, se opuso al recurso de súplica al considerar que este distorsiona el alcance de las medidas cautelares en el CPACA, manipula la *ratio decidendi* de la Sentencia C- 815 de 1999 y confunde los fines del Estado con las competencias regladas del Ejecutivo.

52. Sostuvo que el auto no fijó el monto del salario mínimo, sino que le ordenó al Gobierno cumplir temporalmente los criterios de inflación y productividad (Ley 278 de 1996) mientras se decide de fondo, lo cual no implica sustituir su competencia sino garantizar que la administración se ciña al imperio de la ley, asunto propio de la jurisdicción.

53. Agregó que la Corte Constitucional exige una ponderación armónica de principios, sin autorizar al Ejecutivo a desconocer los parámetros legales ni a justificar incrementos con estudios extralegales.

¹² A quien se tuvo como coadyuvante mediante auto del 19 de marzo de 2026. Véase índice 00251 de SAMAI.

¹³ Véase índice 00179 de SAMAI.



54. Que el Gobierno Nacional no está facultado para invocar los tratados de la OIT como justificación para inaplicar, de manera autónoma y directa, la ley nacional al expedir un decreto. Que la Sentencia C-146 de 2021 fue clara al señalar que las normas del bloque de constitucionalidad no tienen rango supraconstitucional ni constituyen un parámetro autónomo y exclusivo de validez normativa.

55. Concluyó que confirmar el auto recurrido no desconoce la finalidad social del salario mínimo, sino que implica reafirmar que incluso las políticas públicas más nobles deben ejecutarse dentro del marco de la Constitución y la ley.

56. El señor **Orlando Augusto Ocampo Herrera**¹⁴, coadyuvante de la parte demandada, manifestó que con el auto del 12 de febrero de 2026 se desconoció el debido proceso, al tiempo que el juez se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, pues les dio a las medidas cautelares un alcance que no tienen.

57. Que la medida cautelar decretada ordenó la expedición de un decreto de «reemplazo», cuyo contenido debe ajustarse al criterio de un solo magistrado, con lo que se crea un precedente problemático de acuerdo con el cual, en cada acción de nulidad, se pueda ordenar la expedición de actos administrativos que corrijan o sustituyan las presuntas carencias del demandado.

58. Agregó que se invadió la órbita del Gobierno Nacional, quien es el encargado de dirigir las políticas económicas del país, con el agravante de que la medida se decretó 2 meses después de entrar a regir el acto demandado, lo que representa una lesión de los derechos adquiridos por los trabajadores, razones suficientes para que el Decreto 1469 de 2025 deba conservar su presunción de legalidad hasta que el proceso sea resuelto de fondo.

ACTUACIÓN PROCESAL

59. Mediante auto del 7 de mayo de 2026, la Sección Segunda, a solicitud de quien funge como ponente de la presente decisión, avocó el conocimiento del asunto por importancia jurídica, en los términos previstos en el artículo 15 del Reglamento Interno de la Corporación¹⁵.

60. Se pasará a resolver previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

Cuestión previa: sobre el conocimiento del asunto por parte de la Sala Plena de la Corporación

61. El **Sindicato de Trabajadores Tercerizados y de la Unidad Nacional de Protección, Empleados vinculados a la Rama de la actividad** sostuvo que la solicitud de medida cautelar debió ser decidida por la Sala Plena de esta Corporación, en atención a su trascendencia social y macroeconómica.

¹⁴ Véase índice 00259 de SAMAI.

¹⁵ Véase índice 00323 de SAMAI.

62. Al respecto, es necesario precisar que, de una lectura armónica de los artículos 125, numerales 2, literal g y 3¹⁶, 243, numeral 5¹⁷ y 246, numeral 2¹⁸ del CPACA, la competencia para decidir sobre el decreto, la negativa o la modificación de las medidas cautelares en los procesos de única instancia corresponde al magistrado ponente, lo que garantiza que dicha decisión sea susceptible de ser revisada por la Sala mediante el recurso de súplica.

63. En consecuencia, no resultaba procedente que la medida cautelar fuera decidida por la Sala Plena, en la medida en que la ley, como se dijo, atribuye dicha competencia al magistrado ponente.

Marco normativo aplicable a las medidas cautelares

64. El artículo 229 del CPACA regula la procedencia de las medidas cautelares así:

«Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio».

65. El artículo 230 de la misma Ley dispone que las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, si tienen relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda y las excepciones — si se contestó la demanda —, esto es, con el objeto del litigio, y que tengan incidencia en la realización plena de la sentencia.

66. En el marco de las diversas medidas cautelares instauradas en el proceso contencioso administrativo se encuentra la figura de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos prevista en el artículo 238 de la Constitución Política.

¹⁶ «Artículo 125. De la expedición de providencias. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas: (...) [/] 2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias: (...) [/] g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas [/] 3. Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia. (...)».

¹⁷ «Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia: (...) [/] 5. El que decreta, deniegue o modifique una medida cautelar (...)».

¹⁸ «Artículo 246. Súplica. El recurso de súplica procede contra los siguientes autos dictados por el magistrado ponente: (...) [/] 2. Los enlistados en los numerales 1 a 8 del artículo 243 de este código cuando sean dictados en el curso de la única instancia, o durante el trámite de la apelación o de los recursos extraordinarios (...)» (subrayas de la Sala).

67. Desde una perspectiva funcional, las medidas cautelares se conciben como mecanismos temporales y accesorios al proceso principal, dirigidos a asegurar la eficacia de la decisión definitiva y en ese sentido, acerca de la suspensión provisional, esta Corporación ha precisado que su finalidad radica en:

«(...) La suspensión provisional constituye un importante instrumento de naturaleza cautelar, temporal y accesorio, tendiente a evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso donde se hubiere decretado la medida, como producto de una solicitud fundamentada que en consideración del juzgador sea procedente en razón de la claridad de la infracción. En consecuencia, es presupuesto básico de la medida que el acto esté produciendo sus efectos jurídicos. En este sentido, su finalidad no puede ser otra que la de evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho»¹⁹ (subrayado de la Sala).

68. Por su parte, el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 contiene los requisitos para el decreto de medidas cautelares. En lo que respecta a la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, se prevé que *«[...] procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud»*.

69. En consecuencia, la medida cautelar de suspensión provisional comporta un juicio de legalidad *previo*, mas no definitivo, del acto administrativo demandado, porque para su prosperidad es necesario que el juez o magistrado ponente realice la confrontación del acto con las normas superiores invocadas y las pruebas allegadas con la solicitud²⁰.

70. La procedencia de la suspensión provisional y, en esa medida, la confrontación del contenido del acto demandado con el ordenamiento que se dice que este lesiona, se encuentra condicionada por el análisis *prima facie* de los efectos del acto administrativo. En efecto, en los términos del citado artículo 231, ante el *riesgo de producción de efectos nocivos*, el juez o magistrado ponente despliega las actuaciones necesarias para su neutralización, de forma tal que la eficacia de la decisión administrativa queda en pausa mientras se resuelve el fondo del asunto.

71. Lo anterior al punto de que la jurisprudencia ha dicho que si un acto administrativo no está produciendo efectos carece de objeto hablar de suspensión provisional:

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia 13 de mayo de 2015. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Criterio sostenido, entre otras, en las siguientes decisiones: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto del 19 de diciembre de 2019. Exp. 11001-03-24-000-2018-00418-00. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Auto del 26 de noviembre de 2021. Exp. 11001-03-25-000-2020-00042-00 (65992). C.P. Nicolás Yepes Corrales.

²⁰ En este sentido, cfr. Consejo de Estado. Sección Cuarta. Auto del 25 de enero de 2018. Exp. 11001-03-27-000-00039-00 (23382). C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

«En este orden de ideas, la presente solicitud de suspensión provisional carece de objeto, ya que como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corporación²¹, la finalidad de la medida cautelar no es otra que la de evitar, en forma transitoria, que el acto administrativo demandado siga produciendo efectos mientras se expide la providencia que pone fin al proceso; en este caso la guía demandada no está produciendo efectos.

Es pertinente resaltar que los actos administrativos perderán obligatoriedad y por lo tanto no podrán ser ejecutoriados, cuando los mismos no estén vigentes, de conformidad como lo dispone el numeral 5° del artículo 91 del CPACA, asimismo, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido²²:

“[...] La suspensión provisional, además, es una medida cautelar que apunta a enervar la eficacia, los efectos, del acto administrativo, como se colige no solo de la doctrina y la jurisprudencia, sino también del artículo 91.1 de la Ley 1437 de 2011.

Esa misma disposición, se expresa, igualmente, que hay pérdida de la fuerza ejecutoria cuando el acto administrativo “pierde vigencia” – artículo 91.5-, lo que ocurre cuando se presenta el fenómeno de derogación de la norma, entendido como “el acto de proceder, mediante disposición posterior, a dejar sin efecto, en todo o en parte, un precepto jurídico precedente”²³»²⁴ (negritas fuera del texto original).

72. Se itera entonces que el objeto de la medida de suspensión provisional es evitar que el acto siga produciendo efectos.

Caso concreto

73. Los recurrentes coinciden en manifestar que en la providencia del 12 de febrero de 2026 la decisión sobre las medidas cautelares superó el juicio provisional que las caracteriza, y que se orienta a la preservación de la eficacia de la eventual sentencia, para, en su lugar, adoptar una decisión de naturaleza anticipativa que, en la práctica, no da cuenta de la existencia de razones para concluir, en un momento procesal que exige un análisis *prima facie*, que el acto demandado lesiona las disposiciones invocadas como quebrantadas.

74. Para la Sala es pertinente precisar que el auto objeto de súplica contiene la adopción de dos medidas cautelares: (i) la suspensión de los efectos del acto administrativo demandado y (ii) una de tipo innominado, en el marco de la cual se ordenó a las entidades demandadas la expedición y publicación de un decreto en el cual se fijara un porcentaje transitorio del aumento del salario mínimo legal para la vigencia 2026, para lo cual debía atender y aplicar la totalidad de los criterios económicos y constitucionales previstos en el inciso segundo del párrafo del artículo 8 de la Ley 278 de 1996 y su respectivo desarrollo jurisprudencial, con la

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto del 12 de diciembre de 2016. Exp. 11001-03-24-000-2015-00163-00. C.P. Roberto Augusto Serrato Váldez. Ver también: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto del 23 de febrero de 2016. Exp. 11001-03-24-000-2015-00408-00. C.P. Guillermo Vargas Ayala.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. 29 de enero de 2014. Exp. 11001-03-27-000-2013-00014-00 (20066). C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

²³ Ibid.

²⁴ Como se cita en: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Providencia del 14 de marzo de 2019. Exp. 11001-03-26-000-2018-00132-00 (62006). C.P. Nicolás Yepes Corrales.

presentación de una fundamentación económica detallada de la cifra por determinar, así como la operación lógica para arribar a ella.

75. En la providencia recurrida, se precisó que la segunda era consecuencia de la primera²⁵, lo que en esta instancia implica determinar si la decisión de suspender los efectos del acto demandado respondió al objeto y a las finalidades de dicha medida cautelar, particularmente en cuanto a la necesidad de impedir la producción o prolongación de los efectos nocivos derivados de la vigencia del acto administrativo; solo si ello resulta afirmativo, habría lugar a examinar la procedencia de la medida innominada que se decretó, en tanto que su necesidad se sometió a la prosperidad de aquella.

76. Como se expuso previamente, la adopción de la medida cautelar de suspensión de los efectos de un acto administrativo es procedente cuando este desconoce las disposiciones que se invocan en la demanda o en la solicitud de suspensión, lo que debe surgir directamente del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas aportadas en sede cautelar, y que a su vez significa que es el denominado vicio de nulidad por infracción de las normas en que el acto debe fundarse (inciso segundo del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011) el que tiene el *alcance* suficiente para que en el examen preliminar y provisional propio de las medidas cautelares, se opte por una restricción en la eficacia del acto.

77. La normativa de la Ley 1437 de 2011, a diferencia de su antecesora (contenida en el Decreto 01 de 1984), no exige –por lo menos así no está redactada la disposición– la infracción *ostensible* de las disposiciones que el demandante/solicitante invoca como presupuesto para la suspensión provisional de los efectos de un acto²⁶. No obstante, no puede dejarse de lado que el texto legal vigente proscribe el prejuzgamiento en la adopción de la decisión cautelar (artículo 229); aspecto que, lejos de constituir una fórmula sacramental, materializa el límite de la actividad judicial, al circunscribir su actuación al vicio en la formación del acto que toca directa y únicamente con los fundamentos normativos de su expedición.

78. La decisión de suspender provisionalmente los efectos del Decreto 1469 de 2025 se fundamentó en que el Gobierno Nacional no efectuó un razonamiento que permitiera saber cuál fue el peso y la incidencia de cada uno de los parámetros legales contemplados en el párrafo del artículo 8 de la Ley 278 de 1996, ni su contribución específica en el incremento adoptado. Señaló que, si bien las variables fueron enunciadas, no se integraron ni cuantificaron «*en la operación lógica que llevó a la determinación de un incremento equivalente al 23%*» (párrafo 229); aspecto que consideró determinante de la infracción, *prima facie*, de dicha norma (párrafo 252).

79. A su juicio, la especialidad normativa del legislador debía primar, de tal suerte que es el derecho interno el que fija de forma precisa los lineamientos que rigen la

²⁵ Véanse párrafos 324 y 346 del auto del 12 de febrero de 2026, el cual se encuentra visible en el índice 00092 de SAMAI.

²⁶ Betancur Jaramillo, Carlos. Derecho procesal administrativo. Ley 1437 de 2011. Medellín: Señal Editora, 2013 (8va edición). Págs. 385-388.



actuación del Ejecutivo en la determinación del salario mínimo legal (párrafo 244); y que si bien la jurisprudencia ha señalado que en el ejercicio de esta competencia se deben observar de forma prevalente los principios consagrados en el artículo 53 constitucional, *«(...) ello no permite inferir, en punto de verificar si (sic) 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»* (párrafo 246).

80. Ahora bien, aunque el examen de la infracción normativa constituye un presupuesto para la procedencia de la suspensión provisional, la Sala estima que, en el presente asunto no es necesario agotar dicho análisis para resolver el recurso de súplica, pues lo cierto es que la medida cautelar debe también satisfacer un juicio relacionado con su finalidad, en particular, la de evitar la producción de un efecto nocivo que comprometa la eficacia de la eventual sentencia o que ponga en riesgo el objeto del proceso.

81. Precisamente sobre este aspecto insistió la parte recurrente al señalar que *«(...) las medidas cautelares innominadas (...) no tienen por finalidad anticipar el fallo ni sustituir el juicio de legalidad sino preservar la eficacia de la sentencia y evitar perjuicios graves mientras se decide de fondo»*²⁷ (negrillas y subrayado fuera del texto original).

82. Desde esta perspectiva, el estudio se contraerá a verificar si la suspensión provisional de los efectos de acto acusado cumplió con la finalidad que prevé el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, esto es, si efectivamente neutralizó un perjuicio concreto derivado de su aplicación. Así, sin que resulte necesario pronunciarse de fondo sobre la configuración de la infracción alegada, basta con examinar el impacto real de la medida en la situación jurídica de la que se ocupó el acto administrativo suspendido para determinar si era o no procedente.

83. En esa línea, el juicio sobre la procedencia de la suspensión provisional no se agota en la mera constatación inicial de una posible infracción normativa atribuible al acto administrativo, sino que exige valorar, desde una perspectiva teleológica propia de la figura, la necesidad de evitar la producción o prolongación de efectos lesivos mientras se adopta la decisión definitiva. En efecto, la legalidad del acto debe reservarse para el fallo de mérito; sin embargo, lo que justifica anticipadamente la medida cautelar es la comprobación de que su ejecución genera una afectación concreta, lo que torna necesario neutralizar provisionalmente sus consecuencias durante el trámite del proceso.

84. En ese sentido, resulta relevante considerar que, en cumplimiento de la orden impartida en el auto que decretó la medida cautelar, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 159 de 2026, que integró en su parte motiva los parámetros fijados en la providencia del 12 de febrero de 2026, luego de lo cual resolvió fijar provisionalmente el incremento del porcentaje del salario mínimo para la vigencia 2026 en 23% y en

²⁷ Folio 3 del índice 00145 de SAMAI.



un valor de \$1.750.905, cifras que coinciden con las reglamentadas en el Decreto 1469 de 2025.

85. Este no es un asunto de menor importancia, pues precisamente permite a la Sala advertir —en consonancia con lo expuesto por la parte recurrente— que la intervención cautelar no produjo una alteración sustancial en la realidad que se pretendía corregir, pues el contenido del acto, en lo material y en su parte resolutive, resultan equivalentes a aquel que fue expedido para atender la orden innominada que se dictó en el auto objeto de súplica, lo que impide tener por cumplida su finalidad. En tales condiciones, la medida no neutralizó el efecto nocivo identificado, sino que se limitó a incidir en la motivación del acto, sin modificar sus efectos.

86. De allí que cobre relevancia el planteamiento de la parte recurrente, según el cual la medida adoptada no estuvo orientada a garantizar la eficacia de una eventual sentencia ni a conjurar un riesgo inminente derivado del trámite del proceso, sino que terminó operando, en la práctica, como una sustitución provisional del resultado regulatorio sometido al control jurisdiccional²⁸.

87. Así las cosas, resulta válido preguntarse: si aún bajo la vigencia del acto suspendido el resultado material habría sido idéntico, ¿cuál fue la utilidad de la medida adoptada y qué riesgo efectivo logró conjurarse con ella?

88. En esa misma línea, uno de los coadyuvantes cuestionó que la providencia recurrida no identificara de manera concreta cuál era el perjuicio cierto, actual e inminente que justificaba la intervención cautelar. Observa la Sala que dicho reparo, aunque estuvo dirigido a la acreditación de una afectación subjetiva, necesariamente tenía que hacer referencia a la ausencia de un riesgo real que la vigencia del acto representaba para el ordenamiento jurídico y cuya neutralización hiciera necesaria la adopción de la medida.

89. Esta circunstancia no solo hace cuestionable la procedencia de la medida adoptada, sino que pone de manifiesto que, ante la ausencia de un perjuicio concreto, el debate de la legalidad del Decreto 1469 de 2025 debía ser diferido a la decisión que pusiera fin al proceso, máxime que no se evidencia un riesgo para la eventual eficacia de la sentencia, en la medida que la situación que se encuentra consolidada no impide que, de encontrarse acreditada la ilegalidad del acto, se adopten las medidas definitivas a que haya lugar al resolver el fondo de la *litis*.

90. No puede perderse de vista que las medidas cautelares tienen un carácter eminentemente instrumental y no pueden reducirse a ser intervenciones meramente formales, como lo indicaron los recurrentes. Su finalidad no es reprochar la motivación del acto sino incidir materialmente en sus efectos. Cuando ello no ocurre, la medida pierde su razón de ser y se desdibuja su función dentro del proceso.

²⁸ Véase página 8 del archivo que contiene el recurso de súplica interpuesto por el Gobierno Nacional (índice 00145 de SAMAI). «(...) la cautela no se orienta a garantizar la eficacia de la eventual sentencia ni a conjurar un riesgo inminente derivado del trámite del proceso, sino que opera como una sustitución provisional del resultado regulatorio sometido a control jurisdiccional».



91. Lo anterior, porque si la finalidad del decreto de la medida cautelar de suspensión provisional no es otra que la de *neutralizar los efectos nocivos* del acto acusado mientras se resuelve el fondo del litigio y, en ese sentido, evitar que la eventual sentencia resulte nugatoria, para la Sala, la providencia recurrida no es clara respecto de ese *efecto perjudicial concreto* cuya producción se pretendía evitar, en la medida en que el acto que se expidió en cumplimiento de la decisión cautelar produce *sustancialmente* el mismo resultado.

92. Así, al encontrar una aparente insuficiencia en la motivación del Decreto 1469 de 2025, que no un efecto nocivo derivado de su fuerza ejecutiva y ejecutoria, se impartieron unos lineamientos a modo de medida cautelar innominada, de cuya aplicación la administración derivó *el mismo resultado*. Esto ocurrió porque desde el mismo sentido del auto objeto de súplica se dio a entender que no era el porcentaje fijado como incremento del salario mínimo legal mensual, lo que llevaba a la necesidad de adoptar la decisión cautelar; sino la *insuficiencia* en su motivación; aspecto que, en definitiva, despoja a la providencia analizada de la finalidad propia de las medidas cautelares.

93. De este modo, en ausencia de efectos nocivos concretos, lo razonable y ajustado a derecho es trasladar el debate sobre la legalidad del Decreto 1469 de 2025 –tanto en su parte motiva como resolutive– a la decisión que ponga fin al proceso, que ha de adoptarse luego de someter los medios de prueba al ejercicio de la contradicción y de escuchar las intervenciones de los sujetos procesales.

94. La Sala no puede pasar por alto que, en la presente actuación, conservan su validez dos actos administrativos: uno con su eficacia suspendida y otro que reglamenta de manera transitoria la materia objeto de debate (la fijación del salario mínimo para la vigencia 2026). En esa medida, los primeros cuestionamientos que enfrenta el estado actual del proceso tienen que ver con la eventual decisión de fondo: ¿el análisis de legalidad debe realizarse sobre ambos actos administrativos, porque el transitorio, expedido según los parámetros contenidos en el auto del 12 de febrero de 2026, mantiene sustancialmente los efectos del suspendido?, ¿la expedición de este nuevo acto puede entenderse como una forma de convalidación del inicialmente suspendido?

95. Atado a tales dudas, surge otro interrogante que tiene que ver con los mecanismos para controlar la legalidad del Decreto 159 de 2026: ¿basta con el análisis de la procedencia de medidas de corrección o con impartir nuevas órdenes (párrafo 374 del auto); o, como contiene una variación en su parte motiva –que no en su resolutive– es pasible de un control de legalidad independiente y, en ese orden, de una eventual decisión cautelar autónoma?

96. Para la Sala, estas discusiones dan cuenta de que aquellas posibles irregularidades detectadas en sede de medida cautelar, en definitiva, no tenían que ver con la confrontación del acto con la normativa invocada como lesionada, ni con en análisis de los *efectos nocivos para el ordenamiento jurídico*, sino con un juicio en cuanto a su motivación; aspectos que cobran mayor relevancia a la luz de los interrogantes que se derivan de la coexistencia de dos actos administrativos en el

trámite procesal; uno de los cuales (el expedido en cumplimiento de la medida) genera problemáticas adicionales en torno a su naturaleza jurídica.

97. Además, la formulación misma de los anteriores interrogantes lo que pone en evidencia es que resulta más adecuado a la finalidad del medio de control de nulidad, concentrar el juicio de legalidad en el acto administrativo inicialmente demandado y reservar para la sentencia su análisis integral, en el que se incluyan sus efectos y las actuaciones posteriores que de él se derivan, pues admitir en esta etapa cautelar un examen paralelo sobre ambos actos conduciría a multiplicar los debates respecto de decisiones administrativas estrechamente vinculadas entre sí.

98. Lo anterior, incluso fue previsto en el auto suplicado cuando se indicó que:

«[e]l acto que se profiere en cumplimiento de una orden impartida como consecuencia de una tutela cautelar judicial puede ser vigilada (sic) y controlada (sic) a través de los mecanismos dispuestos para verificar si la decisión del juez se ejecutó a cabalidad, (...) [y] (...) 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»²⁹.

99. En tales circunstancias, el aseguramiento del objeto del proceso y la eficacia de la eventual sentencia no requería una decisión cautelar que impidiera la producción de efectos del acto demandado, lo que, sumado a lo expuesto previamente, resulta suficiente para revocar el auto recurrido y, en consecuencia, dejar sin efectos también la medida cautelar innominada decretada en el ordinal tercero de dicha providencia y el acto que se dictó en cumplimiento de esta.

En mérito de lo expuesto, la Sección Segunda del Consejo de Estado,

RESUELVE

Primero. REVOCAR el auto del doce (12) de febrero de dos mil veintiséis (2026), mediante el cual se decretó la suspensión provisional de los efectos del Decreto 1469 del 29 de diciembre de 2025 y a su vez ordenó *«(...) a las entidades demandas (sic) (...) reali[zar], exped[ir] y publi[car] 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 (...)»*, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. NEGAR la medida cautelar de suspensión provisional formulada por la parte demandante respecto del Decreto 1469 de 2025 que fijó en 23% el porcentaje de incremento del salario mínimo para 2026 y las demás medidas solicitadas en el presente proceso, por las razones antes expuestas.

Tercero. DEJAR SIN EFECTOS la medida cautelar innominada decretada en el ordinal tercero de dicha providencia, y en consecuencia el acto que se dictó en cumplimiento de esta.

²⁹ Véase página 60 del auto objeto de súplica (índice 00092 de SAMAI).



Cuarto. Una vez ejecutoriada esta decisión, por Secretaría, **DEVOLVER** esta actuación al Despacho de origen.

Quinto. EFECTUAR las anotaciones pertinentes en el Sistema de Gestión Judicial SAMAI.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Firmado electrónicamente

LUIS EDUARDO MESA NIEVES

Firmado electrónicamente

Con salvamento de voto

JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA

Firmado electrónicamente

ELIZABETH BECERRA CORNEJO

Firmado electrónicamente

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR

Firmado electrónicamente

Con salvamento de voto