

Análisis de la providencia del Consejo de Estado por medio de la cual decidió la suspensión provisional del decreto que fijó el salario mínimo para 2026

Alberto Maldonado Copello
15 de febrero de 2026

Contenido

ANÁLISIS DE LA PROVIDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO	2
La decisión provisional del Consejo de Estado	2
La norma supuestamente infringida y las interpretaciones	2
El análisis del magistrado Juan Camilo Morales Trujillo	3
Las directrices para expedir un nuevo decreto	5
Análisis provisional del análisis del magistrado Morales	6
ANEXOS- RESÚMENES DE LA PROVIDENCIA Y SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL CONSEJO DE ESTADO SOBRE EL SALARIO MÍNIMO	10
a. Providencia del Consejo de Estado- 2026- Suspensión provisional del decreto 1469 de 2025	10
b. Sentencia 019 del Consejo de Estado 2017- nulidad del decreto de salario mínimo	19
c. Sentencia 815 de 1999 Corte Constitucional	22

Análisis de la providencia del Consejo de Estado

La decisión provisional del Consejo de Estado

1. El Consejo de Estado decretó el 12 de febrero de 2026 la suspensión provisional del Decreto 1469 de 2025, por medio del cual se fijó el salario mínimo para 2026, porque “logró advertirse prima facie (a primera vista, aparentemente) **la infracción** del inciso segundo del parágrafo del artículo 8 de la ley 278 de 1996”. Adicionalmente “ordenó al Gobierno Nacional que fije de manera transitoria **un nuevo porcentaje de ajuste** para el valor monetario del salario mínimo del año 2026.”¹

2. La suspensión provisional del Decreto 169 de 2025, por medio del cual se fijó el salario mínimo para 2026, se sustenta la infracción prima facie (a primera vista, aparentemente) del inciso segundo del parágrafo del artículo 8 de la ley 278 de 1996.

La norma supuestamente infringida y las interpretaciones

3. **La norma supuestamente infringida.** El inciso segundo del artículo 8 de la ley 278 de 1996 dice: “Cuando definitivamente no se logre el consenso en la fijación del salario mínimo, para el año inmediatamente siguiente, a más tardar el treinta (30) de diciembre de cada año, el gobierno lo determinará teniendo en cuenta como parámetros la meta de inflación del siguiente año fijada por la Junta del Banco de la República y la productividad acordada por el comité tripartito de productividad que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; además, la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del producto interno bruto (PIB) y el índice de precios al consumidor (IPC).” En esta versión inicial el texto incluía como parámetro la meta de inflación del siguiente año y no la inflación real del año anterior.

4. Este inciso fue declarado exequible condicionalmente por la Corte Constitucional mediante sentencia C-815 de 1999, con las siguientes precisiones: “Sólo en los términos de esta Sentencia, declarar EXEQUIBLE el artículo 8 de la Ley 278 del 30 de abril de 1996, en el entendido de que, al fijar el salario mínimo, en caso de no haberse logrado consenso en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, el Gobierno deberá motivar su decreto, atendiendo, con el mismo nivel e incidencia, además de la meta de inflación del siguiente año, a los siguientes parámetros: la inflación real del año que culmina, según el índice de precios al consumidor; la productividad acordada por la Comisión Tripartita que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; la contribución de los salarios al ingreso nacional; el incremento del producto interno bruto (PIB); y con carácter prevalente, que habrá de reflejarse en el monto del aumento salarial, la especial protección constitucional del trabajo (art. 25 C.P.) y la necesidad de mantener una remuneración mínima vital y móvil (art. 53 C.P.); la función social de la empresa

¹ Providencia de la Sección Segunda, Subsección A, Sala de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado, Magistrado Juan Camilo Morales Trujillo

(art. 333 C.P.) y los objetivos constitucionales de la dirección general de la economía a cargo del Estado (art. 334 C.P.), uno de los cuales consiste en "asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso a los bienes y servicios básicos".

5. La sentencia de la Corte Constitucional introduce el parámetro de la inflación real el año que culmina² y además un conjunto de parámetros constitucionales, dentro de los cuales se encuentran la protección constitucional del trabajo, que implica un trabajo digno y justo, y la remuneración vital y móvil. Estos nuevos parámetros³ deben ser atendidos por el gobierno en la motivación del decreto con "carácter prevalente". En el numeral 196 de la providencia, el propio Consejo de Estado reconoce que el decreto debía enmarcarse en el contenido material de la ley 278 de 1996, sin desarrollar mandatos constitucionales por fuera de límites trazados por esta, conforme a la interpretación fijada en la sentencia C-815 de 1999 y la jurisprudencia del Consejo de Estado.

6. Según la sentencia de la Corte Constitucional además de los parámetros establecidos en el artículo 8 de la ley 278 de 1996, establece otros factores con carácter "prevalente" como son la especial protección constitucional del trabajo (Artículo 25 de la CP), la necesidad de mantener una remuneración mínima, vital y móvil (artículo 53 de la CP) y los objetivos constitucionales de la dirección general de la economía a cargo del Estado (artículo 344 CP), uno de los cuales "consiste en asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso a los bienes y servicios básicos."

7. La norma modificada por la sentencia incluye: a) parámetros que consisten en una cifra o un porcentaje (inflación real del año anterior, participación de los salarios en el ingreso nacional), y b) parámetros que son principios, objetivos y mandatos constitucionales, estos últimos prevalentes. Prevalente significa que tiene superioridad o preferencia. En el numeral 210 dice la providencia del Consejo de Estado que los "factores y elementos" que consagra la sentencia de la Corte Constitucional como relevantes para la fijación del salario mínimo deben ser incluidos, medidos y evaluados por el Gobierno Nacional al expedir el respectivo decreto. La interpretación normativa de la sentencia C-815 de 1999 "hace parte de la norma misma". Además de la Sentencia C-815 el Consejo de Estado mediante sentencia 019 de 2017, por medio de la cual anuló el decreto 1552 de 2015 de fijación del salario mínimo interpretó algunos aspectos generales sobre la manera de tratar los parámetros en la motivación de estos decretos y exhortó al gobierno nacional a tenerlos en cuenta en el futuro.

El análisis del magistrado Juan Camilo Morales Trujillo

8. En su análisis el magistrado señala que las consideraciones conceptuales y técnicas sobre el salario vital: a) no se integraron con los parámetros del artículo 8 de la ley 278 de 1996; b) asumieron un rol decisorio excluyente que los

² Corrigiendo de este modo una decisión de la ley 278 de 1996, claramente favorable a los patronos, que consistía en tomar en cuenta como factor solamente la inflación proyectada.

³ Parámetro es Dato o factor que se toma como necesario para analizar o valorar una situación. <https://dle.rae.es/par%C3%A1metro>. Factor es elemento o causa que actúa junto con otros. <https://dle.rae.es/factor?m=form>

reemplazó en la práctica; c) ocuparon un lugar predominante en la estructura argumentativa del acto y condujeron directamente a la justificación del porcentaje de incremento adoptado.

9. Con respecto al tratamiento de otros parámetros: a) plantea que aunque el decreto describió los parámetros legales previstos en el artículo 8 de la ley 278 de 1996 “no 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. (La lógica del magistrado es la determinación de un incremento porcentual, pero el mandato legal es la fijación de un salario mínimo, es decir, la determinación de un valor absoluto.); b) señala que no encuentra prima facie un razonamiento que permita reconstruir el peso e incidencia relativa de cada uno de los parámetros legales contemplados en la ley 278 de 1996; c) afirma que las 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%. (Nuevamente, hace énfasis en la determinación de un incremento porcentual).

10. Con base en lo anterior reitera que el papel principal lo tuvo la brecha entre el salario mínimo y el salario vital, criterio que “asumió un papel decisorio central” (numeral 230) lo cual lo lleva a concluir: a) que “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.”; b) hay una incoherencia en la motivación del decreto (numeral 231) dado que se afirma que se consideran los parámetros de la Ley 278 de 1996, pero en la práctica se los sustituye por el factor de salario vital y la brecha existente entre este salario vital y el salario mínimo; c) no hay 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 (Numeral 240); d) no se verifica la incidencia concreta de los parámetros de la ley 278 de 1996 en la determinación del porcentaje finalmente adoptado (Numeral 241).

11. Con base en lo anterior considera que en la motivación del decreto se plantea un **esquema alternativo** que no se corresponde con el **esquema legal** (Numeral 242). Reconoce que la ley no establece una fórmula matemática obligatoria, pero que esto no habilita a la autoridad administrativa a **reemplazar** los parámetros legales por dicho esquema alternativo. Resulta paradójico que el decreto del gobierno les da prevalencia a los parámetros constitucionales, tal como lo ordena la sentencia de la Corte y el magistrado considere esto como un esquema alternativo ilegal.

12. Se da cuenta de una posible contradicción en su argumentación en el numeral 246 reconoce que “deben observarse de manera prevalente los principios constitucionales consagrados en el artículo 53 de la Constitución Política, pero “ello no permite inferir...una habilitación para prescindir de los parámetros legales expresamente definidos por el legislador, ni para relegarlos a un plano secundario, meramente ilustrativo o exclusivamente contextual”. Parecería que el magistrado establece una brecha entre los principios

constitucionales y los parámetros legales expresamente definidos por el legislador, desconociendo que la sentencia de la Corte Constitucional manifiesta que la ley 278 fue modificada para incluir dichos principios y que además los denomina expresamente parámetros.

13. El magistrado prudentemente reconoce que “esta constatación preliminar no equivale a concluir de forma definitiva que el acto administrativo sea contrario al ordenamiento jurídico” (Numeral 232). Pero el examen realizado si “permite advertir un cuestionamiento razonable acerca de la omisión en la aplicación de los criterios legales” que regulan la fijación del salario mínimo por parte del ejecutivo. Los puntos clave en los cuales hace énfasis son el rol decisorio, el carácter excluyente o sustitutivo de los parámetros contemplado en el artículo 8 de la ley 278 de 1996 (Numeral 234) que adquieren en la motivación del gobierno la utilización de estándares internacionales y la consideración de estudios técnicos.

14. El magistrado se enfoca en los estándares internacionales y los estudios técnicos, y no aborda la prevalencia ordenada por la Corte Constitucional a parámetros como la remuneración vital. Reitera en el numeral 22 que su análisis le “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 parágrafo del artículo 8 de la ley 278 de 1996 (Numeral 236).

Las directrices para expedir un nuevo decreto

15. Además de la suspensión provisional del decreto 1469 de 2025, la providencia ordena al gobierno nacional la expedición de un nuevo 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.”

16. El magistrado pone en primer lugar el porcentaje transitorio de aumento y en segundo lugar el consecuente valor total del mismo; parece algo irrelevante, pero es indicativo de su enfoque conceptual dentro del cual considera que fijar el salario mínimo, tal como lo ordena la ley, es simplemente determinar un porcentaje de incremento. Es la lógica que ha dominado durante las últimas tres décadas pero que es contraria al espíritu de la ley y a su texto explícito: fijar un salario mínimo que según la definición del Código Sustantivo del Trabajo es “el que todo trabajador tiene derecho a percibir para subvenir a sus necesidades normales y a las de su familia, en el orden material, moral y cultural.” O según la propia ley 278 es el que debe garantizar una calidad de vida digna para el trabajador y su familia. Estas normas son coherentes con los principios constitucionales de protección especial al trabajo y de remuneración mínima vital.

17. Los criterios económicos y constitucionales previstos en el inciso segundo del parágrafo del artículo 8 de la ley 278 de 1996, que el gobierno debe incluir en la motivación del decreto, son los siguientes: 1) meta de inflación fijada por la

Junta Directiva del Banco de la República para el año 2026; 2) 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; 3) contribución de los salarios al ingreso nacional en la vigencia 2025; 4) incremento del producto interno bruto del año 2025; 5) 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; 6) la especial protección del trabajo; 7) la necesidad de mantener una remuneración mínima, vital y móvil; 8) la función social de la empresa; y 9) los objetivos constitucionales de la dirección de la economía a cargo del Estado. El magistrado prudentemente omite mencionar el carácter prevalente de los criterios constitucionales.

18. La decisión administrativa transitoria deberá presentar una fundamentación económica detallada de la cifra por determinar, así como la operación lógica que permite arribar a ella⁴. 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. (La ley no dice que tenga que ser certificaciones oficiales)

Análisis provisional del análisis del magistrado Morales

19. Considero que la providencia tiene los siguiente problemas en su razonamiento y fundamentación lógica: a) adopta como prioritario el enfoque del incremento porcentual del salario en lugar del enfoque de fijación del salario mínimo; b) en su enfoque, lo principal es llegar a una cifra de incremento porcentual cuyo dato derivado es el valor absoluto del salario mínimo; c) el enfoque alternativo es fijar primero dicho valor y el dato derivado es el incremento porcentual; esto no es una simple formalidad, implica una diferencia sustancial.

⁴ La aplicación de estos criterios a todos los decretos expedidos desde 1997 sobre fijación del salario mínimo, en los casos en los cuales no hubo concertación implicaría que ninguno de ellos estaría acorde con el ordenamiento jurídico. Un antecedente es la sentencia del Consejo de Estado de 2017 que determinó la nulidad del decreto 2552 de 2025, por no cumplir con el esquema previsto en la ley. Este decreto fue firmado por el ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas Santamaría y por el ministro de Trabajo, Luis Eduardo Garzón. El reconocido economista y hoy precandidato presidencial Cárdenas no fue capaz de elaborar un decreto que cumpliera con las normas, lo cual en un índice de las serias dificultades existentes.

En mi opinión el segundo enfoque, que es el adoptado en el decreto 1469 de 2025 es el apropiado y coherente con los principios constitucionales.

20. El enfoque adoptado por el magistrado Morales lo lleva a no entender o no querer entender la lógica de la motivación del decreto demandado, que significa un cambio a lo realizado durante tres décadas, incluyendo los anteriores decretos del propio Pacto Histórico. Es su providencia reconoce formalmente la prevalencia de los parámetros constitucionales ordenados por la Sentencia 815 de 199 pero no lo incorpora sustancialmente a su análisis. En esto coincide con la lógica predominante en los gremios y economistas, que consiste en enfocarse y discutir el incremento porcentual, especialmente para garantizar que se mantiene la capacidad adquisitiva del salario, pero sin entrar a discutir si el salario base sobre el cual se aplica el parámetro es un salario vital. Esto se ha dejado de lado en la discusión social y ha sido aceptado tradicionalmente incluso por los propios trabajadores y sus representantes. Este enfoque tiene un fundamento necesario: garantizar que la inflación no destruye la capacidad adquisitiva, que es un propósito constitucional claro, pero no es suficiente.

21. En el marco normativo se encuentra la distinción entre la remuneración vital o el salario vital, como una magnitud que permite satisfacer unas necesidades, y el incremento del salario mínimo de un año a otro, cuya capacidad adquisitiva se busca proteger.

22. La noción de una remuneración vital o salario vital se encuentra en la Constitución Política y es una noción central en los análisis y propuestas de la Organización Internacional del Trabajo. La Constitución en el artículo 25 habla de derecho a un trabajo digno y justo, una de cuyas condiciones materiales es una remuneración digna, como bien lo plantea la Corte Constitucional. En el artículo 53 expresamente habla de una remuneración vital y según la Corte esto se enmarca en el desarrollo de normativas de la OIT. En el artículo 344 sobre la función de dirección de la economía por el Estado señala el mejoramiento de las condiciones de vida y en especial de las personas pobres que tienen derecho a acceder a bienes y servicios básicos. La terminología no es siempre la más clara deseable, pero el propósito sí lo es.

23. El código sustantivo del trabajo en su artículo 145 al definir el salario mínimo dice expresamente que se trata de un salario que debe subvenir las necesidades del trabajador y de su familia; lo mismo dice la ley 276 de 1996, artículo 2d: el salario mínimo debe garantizar una vida digna al trabajador y su familia. Es claro que se trata aquí de una magnitud monetaria que debe permitir comprar un conjunto de bienes y servicios que satisfaga las necesidades de los trabajadores y su familia para que puedan tener una vida digna. El salario real es la cantidad y tipo de bienes y servicios que se pueden adquirir con una magnitud monetaria determinada.

24. El incremento anual del salario mínimo busca garantizar que por lo menos se mantenga la capacidad adquisitiva del trabajador, esto es que el salario nominal permita comprar la misma canasta de bienes y servicios, es decir, que no disminuya en términos reales. Este enfoque es necesario y conveniente, siempre y cuando exista un salario vital. Como señalamos, esto no se ha

discutido con seriedad y el decreto del gobierno ha puesto el tema en el debate público con fuerza. ¿Se puede afirmar que un salario de \$1.423.500 mensual es un salario vital que alcanza para satisfacer las necesidades del trabajador y su familia? ¿Es un ingreso digno y justo? En principio pienso que no. Por tanto, antes de continuar pensando en el incremento porcentual anual es necesario pensar en la magnitud absoluta. Este no es un esquema opuesto a la ley y la constitución: por el contrario, es el esquema que mejor refleja el espíritu de la constitución y de las leyes en la materia.

25. La costumbre y la tradición, vinculada en mi opinión al mayor poder que tienen los patronos, especialmente los capitalistas, y sus voceros políticos, técnicos y mediáticos, ha consistido en enfocarse en este segundo aspecto. Desde 1984 se observa que el salario real crece muy poco año tras año (incluso en algunos años disminuyó), pero en la mayoría de los casos estuvo por debajo del 2% y casi siempre por debajo del 1% (con la notable excepción de 2017 cuando creció 2,8%). Es decir, en términos reales ha crecido muy poco. Durante el período del gobierno del Pacto Histórico el crecimiento real hasta 2025 fue mayor, sin que tampoco fuera espectacular. Un cambio sustancial cuantitativo y cualitativo se produce en el decreto de 2025 que fija el salario para 2026.

26. La providencia del Consejo de Estado, aunque menciona innegablemente el tema de la remuneración vital y presenta en varias oportunidades el contenido de la Sentencia de la Corte Constitucional, que expresamente incluye como parámetros y marco de referencia preferente los criterios constitucionales, se inscribe dentro de la corriente tradicional de enfocarse principalmente en el crecimiento anual del salario mínimo. De este modo minimiza o le otorga un papel secundario precisamente a las normas constitucionales y a la interpretación de la corte sobre su naturaleza preferente. El esquema tradicional, supuestamente basado en la ley, le ha convenido a los empresarios capitalistas y a otros agentes que contratan trabajo asalariado, por cuanto les ha permitido que el salario real crezca año a año muy poco (por debajo incluso en la mayoría de caso del crecimiento del PIB). La adopción de este esquema es quizá un resultado inconsciente de la providencia.

27. La norma sobre fijación del salario mínimo es clara en señalar que la decisión es fijar una magnitud del salario; una vez fijada, obviamente se compara con el valor del año anterior y se obtiene un porcentaje de crecimiento. Pero el objetivo de fondo no es establecer una meta de crecimiento sino fijar un salario que satisfaga unas necesidades; la costumbre había hecho olvidar lo fundamental. Esto aplica también a los tres primeros decretos sobre salario mínimo del propio gobierno del Pacto Histórico.

28. En la perspectiva tradicional la lógica es sencilla: el ejercicio primordial ha consistido en: 1) mirar el dato de la inflación pasada (esto además fue un cambio porque inicialmente era la inflación prevista); 2) establecer como mínimo (aunque no ha sido siempre así) un incremento igual al índice de precios, que permita recuperar la capacidad adquisitiva; 3) reconocer a veces algún incremento por productividad (este factor es confuso y se presta para enredos); 4) reconocer adicionalmente algún crecimiento adicional, por lo general muy bajo exceptuando los decretos del Pacto Histórico. En este ejercicio, tradicionalmente

en los decretos se mencionan los otros factores: participación de los salarios en el ingreso nacional y crecimiento del PIB, pero solo se nombran y se presenta la cifra, pero no se establece un razonamiento en función del incremento del salario. De otra parte, nunca, salvo en el decreto 1469 de 2025, se abordó seriamente el concepto constitucional de remuneración vital y se hizo un esfuerzo por hacerlo operativo.

29. De otra parte, lógicamente es imposible integrar todos los parámetros con igual peso específico y nivel e incidencia en el cálculo de un incremento porcentual. Por ejemplo, si se adopta el parámetro de la inflación pasada no tiene cabida el parámetro y la cifra de la inflación proyectada. Igualmente, los datos sobre participación de los salarios en el ingreso nacional o la tasa de crecimiento del PIB no se pueden integrar como componentes para el cálculo del porcentaje de incremento. Podrían servir como criterio para hacer un aumento mayor sobre la base de que se determinara un criterio para valorar dichos datos; por ejemplo, si la participación de los salarios en el ingreso nacional es muy baja y se considera deseable incrementarla en determinada proporción, esto daría sustento a un incremento mayor. Es necesario precisar entonces qué se entiende por tener en cuenta estos parámetros como el crecimiento del PIB o la participación de los salarios.

29. Cuando en 2017 el Consejo de Estado analizó el decreto 2552 de 2015, encontró que no se tenían en cuenta todos los factores, que no se explicaba como contribuían a la cifra de incremento del salario mínimo, en definitiva, que no se cumplía con el mandato legal y de la corte constitucional de motivar adecuada y suficientemente la decisión, explicando los fundamentos materiales y jurídicos.⁵ Por lo expuesto en el numeral anterior no es posible cumplir plenamente los criterios fijados por el Consejo de Estado. Es por esto por lo que afirmo que hasta la fecha si se hubieran demandado, ningún decreto pasaría el filtro del control de juridicidad del Consejo de Estado y mucho menos con las nuevas condiciones impuestas en la providencia del 12 de febrero.

30. El cambio en la lógica introducida por el nuevo decreto se enmarca dentro de las disposiciones constitucionales. El asunto ahora es definir qué es el salario vital y estimarlo cuantitativamente. Una vez hecho esto, se puede comparar con el valor del salario mínimo vigente y se calcula la brecha. Esto es lo que hace el decreto del gobierno. Con base en la diferencia en la magnitud, se puede calcular luego el porcentaje. Este cálculo engloba los otros factores: a) es superior a la inflación; b) es superior al crecimiento de la productividad; c) es superior a la variación de la participación en los salarios, y además debe contribuir a que aumente dicha participación relativa; d) es superior al crecimiento del PIB. Engloba todos estos factores, no los deja de lado, simplemente su aplicación aislada debería llevar a una tasa de crecimiento menor, pero al articularlo con el salario vital quedan comprendido dentro del crecimiento que se deriva de él. Adicionalmente con esto se da cumplimiento al mandato de la corte constitucional de dar prevalencia a los principios constitucionales de trabajo digno y justo para todos, de remuneración vital y de mejoramiento en el acceso a bienes y servicios de la población más pobre. Una vez se cuente con un salario

⁵ En el caso de este decreto determinado como contrario al ordenamiento jurídico no hubo suspensión provisional y la Sentencia se expidió después del año 2016, cuando ya había perdido vigencia y había sido derogado.

mínimo vital empezarían a tener mayor peso específico factores como la inflación del año anterior.

31. Obviamente, el nuevo enfoque debe ser objeto de discusión, de mayor investigación, de precisiones conceptuales y de mejoramiento de las estadísticas disponibles. Pero esto no es materia de discusión jurídica por parte del Consejo de Estado, aunque no sobraría que se vincularan activamente a este tipo de discusiones.

32. Aunque los opositores consideran que el incremento para 2026 es exagerado, desproporcionado, hiperbólico, irresponsable, etc., en términos absolutos es una miseria. Un aumento de 23% suena mucho, pero si la base de cálculo es mínima, el resultado absoluto también: se trata apenas de \$327.500, lo cual obviamente se incrementa con el auxilio de transporte y con las prestaciones sociales. Pero tener un ingreso mensual básico de \$1.750.950 y de aproximadamente \$2.750.000 con el factor prestacional, sigue siendo una cantidad que alcanza a duras penas para vivir precariamente. Este es un tema que debería ser prioridad en las políticas del Estado y en el debate público, en este momento en las campañas al Congreso y a la presidencia. ¿Cuál es el salario mínimo vital que debería tener nuestra sociedad?

33. Además obviamente hay temas metodológicos y de información que hay que discutir y mejorar. Pero el decreto del gobierno está dando cumplimiento a la exigencia de explicar claramente las razones y las formas de cálculo, especialmente de los criterios que tienen prevalencia. El propio magistrado Morales reconoce que en la motivación del decreto hay un esfuerzo en exponer las razones y los cálculos. En términos de motivación es el mejor decreto desde 1997. Es un esquema alternativo con relación a lo hecho en las décadas anteriores, pero no es un esquema contrario a la constitución y la ley. Todo lo contrario: es el esquema que realmente desarrolla en mejor forma los principios constitucionales

Anexos- resúmenes de la providencia y sentencias de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado sobre el salario mínimo

a. Providencia del Consejo de Estado- 2026- Suspensión provisional del decreto 1469 de 2025

Numeral 1. El Consejo de Estado decretó el 12 de febrero de 2026 la suspensión provisional del Decreto 1469 de 2025, por medio del cual se fijó el salario mínimo para 2026, porque “logró advertirse prima facie (a primera vista, aparentemente) **la infracción** del inciso segundo del parágrafo del artículo 8 de la ley 278 de 1996”. Adicionalmente “ordenó al Gobierno Nacional que fije de manera transitoria **un nuevo porcentaje de ajuste** para el valor monetario del salario mínimo del año 2026.”⁶

⁶ Providencia de la Sección Segunda, Subsección A, Sala de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado, Magistrado Juan Camilo Morales Trujillo

Numeral 2. **La norma supuestamente infringida.** El inciso segundo del artículo 8 de la ley 278 de 1996 dice: “Cuando definitivamente no se logre el consenso en la fijación del salario mínimo, para el año inmediatamente siguiente, a más tardar el treinta (30) de diciembre de cada año, el gobierno lo determinará teniendo en cuenta como parámetros la meta de inflación del siguiente año fijada por la Junta del Banco de la República y la productividad acordada por el comité tripartito de productividad que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; además, la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del producto interno bruto (PIB) y el índice de precios al consumidor (IPC).” En esta versión inicial el texto incluía como parámetro la meta de inflación del siguiente año y no la inflación real del año anterior.

Numeral 3. La norma supuestamente infringida modificada por la Corte Constitucional. Este inciso fue declarado exequible condicionalmente por la Corte Constitucional mediante sentencia C-815 de 1999, con las siguientes precisiones: Sólo en los términos de esta Sentencia, declarar EXEQUIBLE el artículo 8 de la Ley 278 del 30 de abril de 1996, en el entendido de que, al fijar el salario mínimo, en caso de no haberse logrado consenso en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, el Gobierno deberá motivar su decreto, atendiendo, con el mismo nivel e incidencia, además de la meta de inflación del siguiente año, a los siguientes parámetros: la inflación real del año que culmina, según el índice de precios al consumidor; la productividad acordada por la Comisión Tripartita que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; la contribución de los salarios al ingreso nacional; el incremento del producto interno bruto (PIB); y con carácter prevalente, que habrá de reflejarse en el monto del aumento salarial, la especial protección constitucional del trabajo (art. 25 C.P.) y la necesidad de mantener una remuneración mínima vital y móvil (art. 53 C.P.); la función social de la empresa (art. 333 C.P.) y los objetivos constitucionales de la dirección general de la economía a cargo del Estado (art. 334 C.P.), uno de los cuales consiste en “asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso a los bienes y servicios básicos”.

Numeral 4. La sentencia de la Corte Constitucional introduce el parámetro la inflación real el año que culmina y además un conjunto de parámetros constitucionales, dentro de los cuales se encuentran la protección constitucional del trabajo, que implica un trabajo digno y justo, y la remuneración vital y móvil. Estos nuevos parámetros⁷ deben ser atendidos por el gobierno en la motivación del decreto con “carácter prevalente”. En el numeral 196 de la providencia, el propio Consejo de Estado reconoce que el decreto debía enmarcarse en el contenido material de la ley 278 de 1996, sin desarrollar mandatos constitucionales por fuera de límites trazados por esta, conforme a la interpretación fijada en la sentencia C-815 de 1999 y la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Numeral 5. Según la decisión de la Corte Constitucional además de los parámetros establecidos en el artículo 8 de la ley 278 de 1996, establece otros

⁷ Parámetro es Dato o factor que se toma como necesario para analizar o valorar una situación. <https://dle.rae.es/par%C3%A1metro>. Factor es elemento o causa que actúa junto con otros. <https://dle.rae.es/factor?m=form>

factores con carácter “prevalente” como son la especial protección constitucional del trabajo (Artículo 25 de la CP), la necesidad de mantener una remuneración mínima, vital y móvil (artículo 53 de la CP) y los objetivos constitucionales de la dirección general de la economía a cargo del Estado (artículo 344 CP), uno de los cuales “consiste en asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso a los bienes y servicios básicos.”

Numeral 6. El resultado es que se incluyen parámetros que consisten en una cifra o un porcentaje (inflación real del año anterior, participación de los salarios en el ingreso nacional), y parámetros que son principios, objetivos y mandatos constitucionales, estos últimos prevalentes. Prevalente significa que tiene superioridad o preferencia. En el numeral 210 dice el Consejo de Estado que los “factores y elementos” que consagra la sentencia de la Corte Constitucional como relevantes para la fijación del salario mínimo deben ser incluidos, medidos y evaluados por el Gobierno Nacional al expedir el respectivo decreto. La interpretación normativa de la sentencia C-815 de 1999 “hace parte de la norma misma”. Además de la Sentencia C-815 el Consejo de Estado mediante sentencia 019 de 2017, por medio de la cual anuló el decreto 1552 de 2015 de fijación del salario mínimo interpretó algunos aspectos generales sobre la manera de tratar los parámetros en la motivación de estos decretos y exhortó al gobierno nacional a tenerlos en cuenta en el futuro.

Numeral 7. La decisión de suspensión provisional del Consejo de Estado es una valoración prima facie orientada a determinar la posible afectación del orden jurídico, no es todavía un juicio de legalidad, dado que la medida cautelar no está llamada a “establecer con grado de certeza la conformidad o disconformidad del acto acusado con el ordenamiento jurídico.”

Numeral 8. La valoración del Consejo de Estado es solamente de juridicidad, no le corresponde en el ámbito cautelar una valoración sobre si el incremento fijado es adecuado, suficiente o deseable desde una perspectiva social, económica o distributiva. El magistrado ponente se enfoca en el incremento del salario mínimo y, como veremos, en particular en el incremento porcentual

Numeral 9. El Consejo de Estado introduce nuevos términos que no están en la ley sino en la sentencia de la Corte Constitucional; dice en el numeral 207 que los límites establecidos en la ley 278 de 1996 deben ser en el decreto “considerados de **forma armónica y razonable**, en concordancia con los postulados constitucionales”. Sin embargo, no precisa qué entiende por armónico y razonable. (En la parte resolutive de la sentencia C-815 de 1999 se utiliza el término parámetro para referirse tanto a indicadores cuantitativos como a criterios constitucionales; aquí utiliza límites. Como veremos también se utiliza el término factores).

Numeral 10. **Ningún factor legal debe prevalecer sobre los otros.** En el numeral 208 dice la providencia que la sentencia de la Corte Constitucional de 1999 determinó “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.” A continuación, dice que la aplicación de estos factores legales (los parámetros del

inciso segundo del artículo 8 de la ley 278 de 1996) deben 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. Como se ve, aquí afirma que no puede prevalecer ningún factor sobre los otros, pero en la decisión dijo expresamente que los parámetros constitucionales tienen carácter prevalente.

Numeral 11. Para la fijación 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. Según esto, la ley ya estaría determinando la ponderación: todos deberían tener el mismo peso. La providencia del Consejo de Estado tiende a enfocarse principalmente en los parámetros explícitos de la ley 278 de 1996, ignorando o dando menor importancia, a los parámetros constitucionales, dentro de los cuales se encuentra la remuneración vital o la especial protección al trabajo, que según la Corte Constitucional deben tener carácter prevalente.

Numeral 12. Sin embargo, en el numeral 212 establece que “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. Esto implica que deben prevalecer estos principios, objetivos y mandatos constitucionales sobre los factores de la ley 278 de 1996.

Numeral 13. La providencia del Consejo de Estado reúne un conjunto de criterios que deben aplicarse al expedir el decreto, criterios que están principalmente en la Sentencia de la Corte Constitucional, complementados con la Sentencia 019 de 2017 del Consejo de Estado.: a) los parámetros deben ser considerados en forma armónica y razonable; b) los factores legales deben confluír; c) ninguno debe prevalecer; d) ninguno debe ser excluyente de los otros; e) no pueden considerarse en forma aislada; f) deben considerarse con igual importancia e incidencia todos los parámetros; g) considerar todos los parámetros con el mismo nivel e incidencia; h) debe indicarse el **peso específico y la incidencia** de cada uno de los factores del artículo 8º.

Se afirma 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 pueden conocer y cuestionar la decisión adoptada, en contraste con motivaciones sucintas, lacónicas o incompletas⁸. Adicionalmente el decreto en sus considerandos debe consignar con “**rigor y suficiencia**” las razones que sustentan la fijación del salario.

Numeral 14. El Consejo de Estado reconoce que en los considerandos del decreto del gobierno se hace una **exposición detallada del concepto de**

⁸ Un ejemplo excepcional de un decreto sucinto, lacónico e incompleto, que no garantiza que los ciudadanos puedan conocer y entender la decisión adoptada se encuentra en el decreto 4360 de 2024, firmado por el presidente Álvaro Uribe Vélez y el ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla.

salario vital y se presenta una sustentación técnica en un estudio de la OIT. Considera 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. No cuestiona en esta etapa la legitimidad constitucional y legal de tales referentes.

Numeral 15. El fallo examina si tales consideraciones sobre el salario vital 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**. Se observa que la motivación del decreto desarrolla de manera especialmente detallada (no sucinta ni lacónica) el concepto de salario vital y la metodología para estimar la brecha, y que este desarrollo ocupa un lugar central en la estructura argumentativa del acto y conduce directamente a la justificación del porcentaje concreto de incremento adoptado (numeral 227). El magistrado es insistente en que la decisión es un incremento, especialmente porcentual, y no una fijación de una magnitud del salario.

Numeral 16. Reconoce la providencia (numeral 228) que el decreto describió los parámetros legales previstos en el artículo 8 de la Ley 278 de 1996 y aportó datos económicos asociados a cada uno de ellos, pero... “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**”⁹ La lectura del decreto 1469 de 2025 muestra, claramente, que en la decisión no se determinó un porcentaje de incremento, sino un valor absoluto.

Numeral 17. La providencia señala (numeral 229) que tampoco encuentra “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 (no menciona los otros factores o elementos que introdujo la Corte Constitucional). “Las 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%”.

Numeral 18. El papel principal lo tuvo la brecha entre el salario mínimo y el salario vital, criterio que “asumió un papel decisorio central” (numeral 230) lo cual lleva a concluir que “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”.

Numeral 19. Hay una incoherencia interna en la motivación del decreto (numeral 231): se afirma que se consideran los parámetros de la Ley 278 de 1996 pero **en la práctica se los sustituye** por el factor de salario vital y la brecha existente entre este salario vital y el salario mínimo.

⁹ Nuevamente, el porcentaje del incremento fijado, cuando lo que se fija primero es la magnitud; esta magnitud implica: garantizar que se cubre la inflación, que se reconoce la productividad, que se busca aumentar la participación de los salarios en el ingreso nacional y en el crecimiento económico.

Numeral 20. El fallo reconoce que “esta constatación preliminar no equivale a concluir de forma definitiva que el acto administrativo sea contrario al ordenamiento jurídico.” (Numeral 232). Pero el examen realizado si “permite advertir un cuestionamiento razonable acerca de la omisión en la aplicación de los criterios legales” que regulan la fijación del salario mínimo por parte del ejecutivo. Los parámetros previstos en la Ley 278 de 1996 no son criterios meramente orientadores ni operan como un piso mínimo automático.

Numeral 21. Reitera el fallo que la contradicción observada prima facie no se refiere a la utilización de estándares internacionales, ni a la consideración de estudios técnicos, sino al hecho de que **“asumen un rol decisivo y, sobre todo, excluyente o sustitutivo de los parámetros contemplado en el artículo 8 de la ley 278 de 1996”**. (Numeral 234) Los puntos clave son: rol decisivo, carácter excluyente o sustitutivo. Esto le plantea un interrogante al Consejo de Estado sobre la “fidelidad del acto administrativo al marco legal que rige la fijación del salario mínimo.”

Numeral 22. Con base en lo anterior, considera que 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 parágrafo del artículo 8 de la ley 278 de 1996” (Numeral 236).

Numeral 23. El Ministerio del Trabajo alegó que en el documento de memoria justificativa se afirma que los parámetros previstos en el artículo 8 de la Ley 278 de 1996 fueron “valorados o ponderados” (Ponderar es examinar el peso de algo o examinar con cuidado algún asunto), pero tales afirmaciones no se incluyen en el decreto y por el contrario se afirma que “son criterios orientadores sin precisar su incidencia en la cuantificación del incremento finalmente fijado” (otra vez con el incremento). No hay 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” (Numeral 240)¹⁰.

Numeral 24. Insiste en que no se verifica la incidencia concreta de los parámetros de la ley 278 de 1996 en la determinación del porcentaje finalmente adoptado. (Numeral 241).

Numeral 25. El Consejo de Estado considera que hay un esquema legal y que **el decreto plantea un esquema alternativo**. (Numeral 242). Ante la objeción del gobierno de que la ley 278 de 1996 no establece una fórmula matemática obligatoria el fallo responde diciendo “que esto no habilita a la autoridad

¹⁰ Creo que aquí pide cosas que no están en la ley ni en las sentencias; pero se podría responder: al tener en cuenta solamente la inflación y la productividad debería fijarse el salario mínimo en una magnitud, al tener en cuenta el crecimiento del PIB y la participación de los salarios, debería incrementarse otro porcentaje; finalmente todo lo anterior solo es insuficiente porque le falta el criterio constitucional de la remuneración vital y la especial protección del trabajo; falta además contemplar lo que dice el Código Sustantivo del Trabajo y además la propia ley 278 de 1996 sobre un ingreso digno, algo que no se menciona en la sentencia.

administrativa para **reemplazar los parámetros legales por un esquema alternativo** de decisión.”

Numeral 26. El fallo le da peso a la supuesta falta de armonización del marco legal con los instrumentos internacionales invocados. (Numeral 245). Me parece que aquí pasa muy rápido: se trata de criterios constitucionales prevalentes, como el propio fallo lo acepta, que además están en línea con el marco normativo de la OIT. El fallo reconoce que “deben observarse de manera prevalente los principios constitucionales consagrados en el artículo 53 de la Constitución Política” (Numeral 246), pero “ello no permite inferir...una habilitación para **prescindir de los parámetros legales expresamente definidos por el legislador, ni para relegarlos a un plano secundario, meramente ilustrativo o exclusivamente contextual.**”

Numeral 27. Reitera el fallo que la valoración es transitoria y no “comporta un prejuzgamiento¹¹”. (Numeral 251)

Numeral 28. El fallo de suspensión provisional no aceptó otros argumentos planteados por los demandantes: a) falsa motivación; b) ruptura del nexo causal entre los datos considerados y la decisión adoptada; c) desviación de poder o ejercicio arbitrario de la competencia; d) efectos negativos (Números 272 y 273); e) aumento desproporcionado.

Numeral 29. Sobre los **posibles efectos negativos** el fallo señala que los documentos allegados (certificaciones estadísticas del DANE, comunicados, estudios académicos y técnicos sobre los efectos del salario mínimo y ejercicios de proyección fiscal) **no acreditan**, en esta fase temprana del proceso, la **configuración de un perjuicio verificado** (Numeral 299); las cifras oficiales del DANE sobre inflación e indicadores macroeconómicos no contiene una imputación causal directa e inmediata entre la expedición del Decreto 1469 de 2025 y un daño específico. (Numeral 300). Tampoco los estudios académicos y técnicos aportados, incluido el análisis sobre efectos macroeconómicos del salario mínimo en Colombia del Banco de la República, ni el estudio empírico de García, Posso y Arango, **muestran de manera directa la inminencia de un daño cierto**. (Numeral 301). Igualmente, el comunicado del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) **no es concluyente** y contiene estimaciones expresamente calificadas como preliminares y parciales

Numeral 30. Señala el fallo que los solicitantes destacaron que en las vigencias 2022 a 2024 el Gobierno habría ponderado de forma integrada los parámetros legales previstos en el artículo 8º de la ley 278 de 1996 (Numeral 287). La providencia señala que “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.”

Numeral 31. Frente al cargo de “desproporción” del incremento del salario mínimo no se evidencia una contradicción normativa directa, el aumento fijado

¹¹ Pero todo parece indicar que ya juzgó.

en 23% por sí solo no configura una infracción en el ordenamiento jurídico (Numeral 313). Insiste en que es necesario diferenciar entre el reproche de desproporción del incremento y **el cargo por sustitución de los parámetros legales**. Este es el cargo principal.

Medida cautelar de determinación de un porcentaje transitorio de aumento del salario mínimo para el año 2026 mientras se dicta sentencia en el proceso

Numeral 32. Los demandantes solicitaron que se determinara un porcentaje transitorio de aumento para 2026 mientras se dicta sentencia. (Numeral 327). El fallo considera que una medida como la determinación de un porcentaje transitorio de aumento al salario mínimo es necesaria y proporcional (numeral 328). Debe evitarse la indeterminación sobre el valor del salario mínimo que regirá mientras se adelanta el proceso de nulidad, dado que tiene incidencia en un sinnúmero de materias. (numeral 329). Para tomar la decisión se identifican 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. (Numeral 338).

Numeral 33. No acepta el argumento de que dado que no hay peligro de daño debería mantenerse el valor fijado por el decreto. (Numeral 344). Además el proceso podría demorar mucho y ya el decreto habría tenido vigencia durante todo el 2026. (Numeral 345).

Numeral 34. El fallo prejuzga. En el numeral 347 dice que se debe expedir el decreto provisional “bajo unos criterios específicos que guarden correspondencia con el ordenamiento jurídico” (Ya dejó de ser una valoración prima facie, para ser una decisión de fondo. Señala que la autoridad judicial se encontraría habilitada para sustituir a la administración (numeral 349).

Criterios por tener en cuenta para la determinación del valor transitorio

Numeral 35. El gobierno debe acoger plenamente 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.” No hace explícito que con la modificación realizada por la Corte constitucional y la sentencia del Consejo de Estado. (Numeral 355)

Numeral 36. Los parámetros expresamente previstos en la ley tendrán que valorarse “con el mismo nivel e incidencia” en la cifra resultante. No son un simple mínimo y “debe explicarse cuál es su nivel de impacto en la cifra resultante desde una perspectiva económica, ya sea cuantitativa o cualitativa.” (Numeral 36)

Numeral 37. El fallo enuncia los parámetros de la ley (numeral 356):

- Meta de inflación fijada por la Junta Directiva del Banco de la República para el año 2026: 3%, con intervalo de tolerancia de $3 \pm 1\%$
- Productividad acordada por el Comité Tripartito de Productividad que coordina el Ministerio del Trabajo⁶⁴: 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%⁶⁵
- Incremento del producto interno bruto del año 2025⁶⁶: 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: 5,10 %.

Además, hay otros elementos que no aparecen expresamente como parámetros en la ley 278 de 2016, pero la providencia los trata así, dado que dice en el numeral 355 que “los parámetros que deberán atenderse” “serán los previstos en el inciso segundo del parágrafo del artículo 8 de la ley 278 de 1996. Por un lado, en el numeral 356 menciona los que están expresamente previstos en la ley; por el otro, en el numeral 357 señala: 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). Pero para estos “parámetros” no afirma que “debe explicarse cuál es su nivel de impacto en la cifra resultante desde una perspectiva económica, ya sea cuantitativa o cualitativa”, como si los hace para los expresos en la ley. **Y además, no dice explícitamente en este numeral que estos parámetros son prevalentes.**

Numeral 40. Sobre el **esquema lógico de la sustentación del decreto**. En el numeral 360 el fallo reglamenta el procedimiento:

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.

Numeral 41. Las decisiones y órdenes: La providencia en el punto 1 decide suspender provisionalmente el decreto; en su punto 2 decretar la medida cautelar

de suspensión provisional de los efectos del Decreto 1469 de 29 de diciembre de 2025; en su punto 3 ordena a las entidades demandadas que dentro de los 8 días calendario a partir del día siguiente a la notificación de esta providencia, realicen 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.

Numeral 42. 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 párrafo 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. (No dice explícitamente que la remuneración vital sea prevalente, la cual a su vez se deriva de la protección constitucional al trabajo y la garantía de un trabajo digno y justo).

b. Sentencia 019 del Consejo de Estado 2017- nulidad del decreto de salario mínimo

1. En la sentencia se menciona que el Ministerio de Hacienda de la época, siendo ministro Mauricio Cárdenas, respondió al Consejo de Estado afirmando que se tuvieron en cuenta la inflación proyectada para 2016 fue 3%, que la productividad total de los factores fue negativa y que la inflación causa en 2015 fue 6,77%, razón por la cual el incremento del salario respondió principalmente a la variación anual de la inflación del año anterior, lo que permite conservar el poder adquisitivo de las personas; de hecho, el factor productividad no afectó la determinación salarial. Destacó además que los incrementos del salario mínimo durante los últimos años han cumplido con este fin. En el contexto económico, consideró que el aumento de 7% en el salario mínimo fue una decisión fiscalmente responsable (en términos reales aumento solo 0,23%).
2. El Ministerio del Trabajo, siendo ministro Luis Eduardo Garzón, estuvo de acuerdo con este aumento real ínfimo, lo cual garantizó “el mínimo vital y móvil de los trabajadores y la conservación del poder adquisitivo de los trabajadores”. No precisó que entendía por mínimo vital.
3. El problema jurídico por resolver es determinar si el decreto acusado vulneró el artículo 8 de la ley 278 de 1996 y las reglas fijadas por la Corte Constitucional en sentencia C-815 de 1999. La sentencia se expidió el 23

- de marzo de 2017, cuando ya el decreto había sido aplicado durante 2016 y había sido derogado por el nuevo decreto de fijación del salario mínimo.
4. En los antecedentes recuerda que el país debe cumplir con los Convenios de la OIT y que a partir de ellos se incluyó el artículo 53 de la Constitución Política, que consagró el salario mínimo vital y móvil como principio fundamental para ser incluido en el Estatuto del Trabajo. En desarrollo de este mandato superior en el artículo 145 del Código Sustantivo del Trabajo se estableció la siguiente definición de salario mínimo: salario mínimo es el que todo trabajador tiene derecho a percibir para subvenir a sus necesidades normales y a las de su familia, en el orden material, moral y cultural. (El magistrado ponente de la suspensión provisional del decreto de 2025 no menciona esta definición, ni tampoco una de las funciones de la Comisión de Concertación con respecto a la vida digna, artículo 2d de la ley 278 de 1996: “fijar de manera concertada el salario mínimo de carácter general, teniendo en cuenta que se debe garantizar una calidad de vida digna para el trabajador y su familia.”)
 5. Esta disposición legal fue demandada ante la Corte Constitucional, la cual mediante sentencia C-815 de 1999 la declaró exequible, pero condicionada, precisando el contenido del parágrafo del artículo 8 de la ley 278 de 1996. La Corte: a) incluyó el parámetro de la inflación del año anterior; b) determinó que el gobierno debe motivar el decreto, atendiendo con “el mismo nivel de incidencia” (expresión bastante confusa) a todos los parámetros; c) adicionalmente incluyó como parámetros para motivar la decisión, con carácter prevalente: la especial protección constitucional 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 general de la economía a cargo del Estado. La motivación debe tener fundamentos de hecho (supuestos fácticos) y de derecho (cimientos de orden constitucional y legal).
 6. Menciona el vicio de falta de motivación, cuando el acto carece por completo de fundamento de hecho y/o derecho, o cuando la motivación incorporada en el acto administrativo es tan precaria e insuficiente que no puede tenerse el acto como motivado.
 7. La exigencia de motivación es más exigente cuando le corresponde al gobierno nacional proferir el decreto de fijación del salario mínimo. Recuerda el Consejo de Estado que la sentencia C-815 de 2019 estableció el deber de motivación, entendida como explicar las razones por las cuales se fija el salario mínimo en una suma determinada (no menciona primero el porcentaje) “indicando el **peso específico** y la incidencia que tuvo cada uno de los factores a los cuales se alude, tanto en el artículo 8º de la ley 278 de 1996 como en la sentencia de la Corte Constitucional. (muy interesante: aquí el Consejo de Estado habla de peso específico, término que no aparece en la sentencia aludida).
 8. Para la Corte Constitucional la debida y suficiente motivación es un requisito substancial cuya ausencia genera la expedición irregular del acto, por motivación insuficiente. Este hecho impide a los administrados que conozcan los parámetros que llevaron al gobierno nacional a decretar el incremento del salario mínimo (sería más preciso la fijación de una magnitud absoluta), lo cual hace nugatorio su derecho a controvertir la legalidad del acto. La indicación del peso específico e incidencia de los

factores (aquí usa factores tanto para los parámetros del decreto como para los principios y mandatos constitucionales) son garantías para los asociados.

9. El Consejo de Estado considera que el decreto 2552 de 2015 afecta “los derechos e intereses de los asociados, quienes, al toparse con motivaciones sucintas, lacónicas e incompletas (ver decreto de Uribe), no van a tener una oportunidad real de conocer los verdaderos fundamentos en los que se apoyó el Gobierno para fijar el salario mínimo. A juicio del Consejo de Estado para que el decreto esté debidamente motivado “es forzoso que en él se plasmen, con rigurosidad y suficiencia, las verdaderas razones, que sirvieron para llegar a una suma determinada teniendo en cuenta los criterios que para el efecto han fijado tanto la ley como la jurisprudencia”. Aquí habla de verdaderas razones, lo cual implica una argumentación conceptual sustentada en información. De otra parte habla de criterios, que parecería ser lo mismo que parámetros y factores.
10. Después de hablar de las “verdaderas razones” señala que no encuentra el Consejo de Estado “una motivación debida, suficiente y completa, pues omitió determinar el nivel de incidencia y el peso que cada uno de esos indicadores tiene sobre el porcentaje final de aumento del salario mínimo”. Aquí habla de nivel de incidencia (no nivel e incidencia) e incluye nuevamente el peso (sin el específico); se mantiene aquí en la idea de que los indicadores (antes parámetros, factores, criterios) tienen un peso y una incidencia en la determinación del porcentaje final del aumento del salario mínimo (con lo cual evidencia ya un sesgo, toma un camino, ignorando el otro de fijar una magnitud primero).
11. Como ejemplos de la insuficiente motivación dice que se menciona el valor del indicador de productividad, pero no se señala ni justifica la influencia que tuvo en la determinación del valor del incremento del salario mínimo; o con respecto a la contribución de los salarios al ingreso nacional, el decreto se limitó a señalar que ese indicador “se entiende incorporado en la estimación de la productividad”, pero tampoco se examinó la incidencia de ese factor (indicador) en el alza de la remuneración mínima. Lo mismo ocurrió con el indicador del índice de precios del año 2015 o con la proyección del IPC para 2016, que solamente se mencionan. El Consejo de Estado solicitó al Ministerio de Hacienda pruebas para conocer y determinar con certeza cuál fue el nivel de incidencia y el peso específico que se atribuyó a cada uno de los indicadores, pero no obtuvo respuesta.
12. En conclusión, el decreto 2552 de 2015 no se encuentra debidamente motivado, su fundamentación es claramente precaria e insuficiente, pues no analizó el nivel de incidencia y el peso que cada uno de los factores tuvo sobre el porcentaje final de incremento del salario mínimo del 7%, tal como lo ordenó la sentencia de la Corte Constitucional.
13. Exhortación al gobierno nacional. El Consejo de Estado exhorta al gobierno nacional: a) a motivar los decretos de fijación del salario mínimo en estricto cumplimiento de la carga motiva que le impone el artículo 8º de la ley 278 de 1996, de conformidad con lo resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia C-815 de 1998; b) teniendo en cuenta con el mismo nivel e incidencia los parámetros establecidos; y c) establecer con carácter prevalente la especial protección constitucional al trabajo, la

necesidad de mantener una remuneración mínima vital y móvil, la función social de la empresa y los objetivos constitucionales de la dirección general de la economía a cargo del Estado.

14. En resumen, la motivación del decreto debe explicitar con la mayor claridad y precisión, los fundamentos económicos, sociales y técnicos y financieros que llevan al gobierno nacional a fijar el salario mínimo en una cuantía determinada, de tal suerte que los ciudadanos puedan conocer las **razones objetivas de su determinación**.
15. Fallo: declarar la nulidad del decreto 2552 de 30 de diciembre de 2015, por medio del cual se fijó el salario mínimo para 2016.

c. Sentencia 815 de 1999 Corte Constitucional

1. La Corte en esta sentencia establece que la facultad del gobierno de fijar el salario mínimo es subsidiaria y solo la adquiere si no hay concertación. No es una facultad discrecional y arbitraria, está sujeta a límites fijados por la ley 278 de 1996 que la Corte juzga exequibles si se “tienen en cuenta a **todos y de manera armónica y razonable**, agregando a ellos y dando **preferencia a los postulados que inspiran el ordenamiento constitucional**; ninguno de los **criterios legales** puede prevalecer sobre los otros ni ser aplicado de **manera excluyente respecto de los demás**, con los criterios constitucionales propios del Estado Social de Derecho, la especial protección al trabajo y la remuneración mínima vital y móvil a la que tienen derecho los trabajadores. Denomina a estos postulados como criterios constitucionales que **tienen prevalencia**.
2. Ponderación: el gobierno debe ponderar los factores contenidos en ella pero el reajuste salarial nunca podrá ser inferior al porcentaje del IPC (aquí también la CC piensa en incremento porcentual), porque el gobierno debe velar porque el salario mantenga su poder adquisitivo, de tal forma que garantice el mínimo vital y móvil a los trabajadores y a quienes de ellos dependen. Aquí la CC mezcla dos propósitos distintos: a) garantizar el poder adquisitivo del salario, es decir, mantener el salario real; b) fijar un salario mínimo vital. Puede ocurrir que el salario mínimo de un año no sea vital, pero que el incremento garantice que no pierde poder adquisitivo de un año a otro. La Corte interpreta unilateralmente el artículo 53 de la CC.
3. La demanda del artículo 8 de la ley 278 de 1996 plantea que no se debe tomar como parámetro de inflación solo la inflación estimada para el año siguiente, sino incluir la inflación del año anterior.
4. La Corte Constitucional abordó este punto específico, pero lo hizo en una perspectiva general buscando articular las disposiciones de la ley 278 de 1996 con los criterios constitucionales relativos al trabajo digno, la remuneración vital y móvil y otras disposiciones. En este marco examinar también las condiciones para la fijación unilateral del salario mínimo por parte del gobierno, fracasada la concertación al interior de la Comisión Permanente de Concertación.
5. El gobierno no goza de una facultad discrecional y menos arbitraria. Está sujeto a límites (parámetros) que la misma norma legal introduce y que la Corte juzga exequibles, siempre que se los tenga en cuenta a todos y de manera armónica y razonable, agregando a ellos y dando preferencia a

los postulados que inspiran el ordenamiento constitucional. En otros términos, la constitucionalidad del precepto surge de la confluencia de a) los criterios legales, ninguno de los cuales puede prevalecer sobre los otros ni ser aplicado de manera excluyente respecto de los demás; con b) los criterios constitucionales propios del Estado Social de Derecho, la especial protección al trabajo y la remuneración mínima vital y móvil a la que tienen derecho los trabajadores.

6. Lo anterior significa que la motivación del decreto debe contemplar estos criterios en su totalidad y considerando la prevalencia que tienen los criterios constitucionales enunciado. A los dos criterios constitucionales señalados se suman: a) la función social de la empresa, que implica obligaciones; b) la dirección general de la economía, a cargo del Estado buscan entre otros objetivos conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y de manera especial asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingreso, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.
7. La inflación proyectada para el año siguiente no es el único parámetro que ha de considerar el gobierno para motivar su decisión sobre salario mínimo; en este caso, la norma sería inconstitucional. Es necesario incluir la inflación real del año anterior, para garantizar la capacidad adquisitiva del salario.
8. Lo anterior debe fundamentarse en el artículo 25 de la Constitución que expresa que el trabajo es un derecho y una obligación social, que goza de la especial protección del Estado y que “toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”. De acuerdo con esto “la relación laboral no puede ser jamás- jamás ha debido serlo- aquella que se genera entre quien busca un objetivo y uno de los medios que utiliza para lograrlo. El patrono -oficial o privado- no puede hoy tomar al trabajador apenas como un factor de producción, lo que sería humillante e implicaría una concepción inconstitucional consistente en la pura explotación de la persona. Ha de reconocerle su individualidad y tener en cuenta el respeto que demandan su naturaleza y sus necesidades. Debe comprender, asimismo, que de la persona del trabajador dependen otras...” Según la sentencia 479 del 13 de agosto de 1992, “la perspectiva humana en la conducción de toda política estatal sobre el trabajo constituye elemento medular de la concepción del Estado Social de Derecho”. Y afirma que “ningún proyecto de desarrollo económico ni esquema alguno de organización social pueden constituirse lícitamente si olviden al hombre como medida y destino final de su establecimiento.”
9. Dice la Corte que “el elemento remuneratorio es esencial para que se configuren esas condiciones dignas y justas en medio de las cuales debe el trabajador prestar sus servicios. Y la Corte considera que ellas no se tienen cuando la remuneración no corresponde al mínimo vital o cuando se trata de una retribución que permanece estática, pues la Constitución exige que sea móvil, ni tampoco cuando el incremento se revela desproporcionado en relación con la cantidad y la calidad del trabajo o con las circunstancias sociales y económicas en medio de las cuales se desenvuelve el trabajador”. Aquí la Corte divide claramente dos situaciones: 1) la remuneración mínima vital; y 2) la retribución estática,

que no aumenta para recuperar el valor real perdido por la información, o que no tiene incrementos reales.

10. Sin embargo, en la sentencia, debido a la demanda presentada, se enfoca sobre todo en el segundo punto, el del aumento del salario mínimo con base en la inflación pasada. Incluso se refiere a trabajadores que ganan más del mínimo en los casos en que no se les aumenta: "Cada período que transcurre sin aumento implica una disminución real de la remuneración y, por tanto, un enriquecimiento sin causa de parte del patrono, quien recibe a cambio la misma cantidad y calidad de trabajo, pagando cada vez menos" (Sentencia T-276 del 3 de junio de 1997).
11. Adicionalmente, no puede ser la inflación esperada para el año siguiente el único factor en que se funde la motivación del gobierno para fijar el monto del nuevo salario mínimo. Este debe progresar para mantener e incrementar el poder adquisitivo, teniendo en cuenta, con la misma importancia e incidencia los demás parámetros del artículo legal.
12. La Corte, con base en lo anterior, declara exequible la disposición demandada, pero entendiendo que ella constituye un todo y de que los factores y elementos que ella consagra como relevantes para la fijación supletoria del salario mínimo por el gobierno deben ser incluidos, medidos y evaluados por aquél al expedir el decreto correspondiente, que deberá ser motivado.
13. Resolución de la Corte: Sólo en los términos de esta Sentencia, declarar EXEQUIBLE el artículo 8 de la Ley 278 del 30 de abril de 1996, en el entendido de que, al fijar el salario mínimo, en caso de no haberse logrado consenso en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, el Gobierno deberá motivar su decreto, atendiendo, con el mismo nivel e incidencia, además de la meta de inflación del siguiente año, a los siguientes parámetros: la inflación real del año que culmina, según el índice de precios al consumidor; la productividad acordada por la Comisión Tripartita que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; la contribución de los salarios al ingreso nacional; el incremento del producto interno bruto (PIB); y con carácter prevalente, que habrá de reflejarse en el monto del aumento salarial, la especial protección constitucional del trabajo (art. 25 C.P.) y la necesidad de mantener una remuneración mínima vital y móvil (art. 53 C.P.); la función social de la empresa (art. 333 C.P.) y los objetivos constitucionales de la dirección general de la economía a cargo del Estado (art. 334 C.P.), uno de los cuales consiste en "asegurar que todas las personas, **en particular las de menores ingresos, tengan acceso a los bienes y servicios básicos**".