

Bogotá, 4 de marzo de 2026

Honorable Magistrado
JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO
Consejo de Estado
Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A
Ciudad.

Asunto: Intervención de la Defensoría del Pueblo sobre el Decreto 1469 de 2025 mediante el cual se fijó el salario mínimo para el año 2026.

Acción de nulidad con Radicado 11001-03-25-000-2026-00004-00 (0004-2026) y acumulados.

Accionante: Carlos Francisco Soler Peña y otros. Accionado: Nación - Ministerio del Trabajo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Honorable Consejero de Estado:

IRIS MARÍN ORTIZ, obrando en calidad de **DEFENSORA DEL PUEBLO**, en ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 282 de la Constitución Política y en el artículo 5 del Decreto Ley 25 de 2014, radico intervención en el marco del proceso de nulidad simple que cursa en contra del Decreto 1469 de 2025, con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. Legitimación de la Defensora del Pueblo para intervenir en ejercicio de la magistratura moral

La Defensora del Pueblo se encuentra legitimada para intervenir en el proceso de nulidad simple en curso contra el decreto que fijó el salario mínimo para el año 2026, en ejercicio de las funciones constitucionales y legales asignadas a esta institución, orientadas a la defensa de la Constitución, la ley, el interés general y los derechos humanos.

El artículo 282 de la Constitución establece que la Defensoría del Pueblo debe velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos.

Este mandato fue desarrollado, entre otros, por los numerales 3 y 10 del artículo 5 del Decreto Ley 25 de 2014.

El numeral 3ro del artículo 5 del Decreto Ley 25 de 2014 se refiere a la magistratura moral de la Defensora del Pueblo para “hacer recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación a los Derechos Humanos y velar por su promoción y ejercicio”. El ejercicio de esta facultad se encuentra reglamentada por la Resolución 1455 de 2021 que en su artículo 1ro la define como la “competencia del Defensor del Pueblo que comprende emitir pronunciamientos o llevar a cabo intervenciones dirigidos a autoridades públicas, actores privados y a la sociedad civil en general, que tienen como propósito impartir la enseñanza, unos lineamientos y/o unas recomendaciones, frente a la existencia, interpretación y aplicación de los derechos humanos y el DIH, de conformidad con las facultades de promoción y divulgación de los derechos humanos, consagradas en el artículo 282 de la Constitución Política de 1991.”

Además, el numeral 10 del artículo 5 del Decreto Ley 25 de 2014 consagra la facultad de la Defensora del Pueblo para interponer acciones e intervenir judicialmente en defensa de la Constitución, la ley, el interés general y los derechos humanos ante cualquier autoridad judicial.

El decreto que fija el salario mínimo legal tiene incidencia directa, inmediata y general sobre las condiciones materiales de existencia de millones de personas que dependen de dicho ingreso para su subsistencia y la de sus familias. Entre ellas, se encuentran trabajadores y trabajadoras en situación de vulnerabilidad, madres y padres cabeza de hogar, personas a cargo de adultos mayores o niños, niñas y adolescentes, así como unidades productivas y empleadores cuya actividad económica se estructura sobre este referente salarial.

Por lo anterior, la Defensora del Pueblo considera indispensable intervenir en este proceso de nulidad en defensa de los derechos humanos, el interés general y la Constitución.

2. La Defensora del Pueblo encuentra que el Decreto 1469 de 2025 atendió los mandatos constitucionales señalados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-815 de 1999 para la fijación del salario mínimo

El inciso segundo del parágrafo del artículo 8 de la Ley 278 de 1996 establece los criterios que debe atender el Gobierno para fijar el salario mínimo cuando no se logra consenso al interior de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales¹.

Esta norma fue objeto de control de constitucionalidad en Sentencia C-815 de 1999, mediante la cual la Corte declaró su exequibilidad condicionada en los siguientes términos:

“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 de 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”. (Negritas fuera de texto)

De conformidad con el citado condicionamiento, la Defensora del Pueblo debe advertir que una interpretación suficiente e integral de la Sentencia C-815 de 1999 implica necesariamente que el decreto de fijación del salario mínimo considere “con carácter prevalente” los mandatos superiores establecidos en los artículos 25, 53, 333 y 334 de la Constitución.

¹ “PARAGRAFO. Para la fijación del salario mínimo, la Comisión deberá decidir a más tardar el quince (15) de diciembre. Si no es posible concertar, la parte o partes que no están de acuerdo deben, obligatoriamente, explicar por escrito las razones de la salvedad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. Las partes tienen la obligación de estudiar esas salvedades y fijar su posición frente a ellas en el término de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas. De nuevo, la Comisión deberá reunirse para buscar el consenso según los elementos de juicio que se hubieren allegado antes del treinta (30) de diciembre.

Quando 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 efecto, el artículo 25 Superior establece el derecho al trabajo en “condiciones dignas y justas”; y el 53 define, entre otros, los principios mínimos fundamentales a “la remuneración mínima vital y móvil; (...) y la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho (...)”.

El concepto de remuneración mínima vital en el ordenamiento jurídico colombiano no puede entenderse únicamente como una cifra económica o un monto decretado anualmente. Se trata, por el contrario, de una garantía constitucional que trasciende la esfera del intercambio mercantil para ubicarse en el núcleo de la dignidad humana. Su naturaleza constitucional no es accidental; responde a una construcción histórica que buscó superar la noción de salario como costo de producción para elevarlo a la categoría de derecho, esencial para la realización del proyecto de vida.

Si bien la expresión textual “remuneración mínima vital” del artículo 53 fue el término por el que optó la Constitución, los documentos preparatorios y las respectivas ponencias revelan que la intención del constituyente fue modificar la visión del salario como subsistencia física.

En el documento de la Comisión Quinta, *Sobre el trabajo y el trabajador*², se evidencia la influencia directa del derecho internacional en la construcción de este concepto. Los constituyentes retomaron el Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emanada del Tratado de Versalles de 1919, para establecer la “garantía de un salario vital adecuado”. Esta referencia sirvió para fundamentar que la retribución no podía limitarse a lo estrictamente biológico.

De hecho, los antecedentes citados en los debates de la Asamblea Constituyente se refirieron a la tesis de Rafael Uribe Uribe (1904)³, quien ya advertía que el salario no debía restringirse a “lo puramente necesario para asegurar la subsistencia física”, sino que debía tener un alcance tal que permitiera la “mejora moral y progreso material” del trabajador.

² Asamblea Nacional Constituyente. *Sobre el trabajo y el trabajador*. Guerrero Figueroa, Guillermo; Garzón, Angelino; Cuevas, Tulio; Benítez, Jaime; Perry Rubio, Guillermo; Marulanda, Iván (Subcomisión Primera). 1991. Disponible en: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28>

³ Ibid.

Esta visión se plasmó en el *Informe de Ponencia para Primer Debate*, en el que se definió que la finalidad del trabajo y su remuneración es la “realización material y espiritual de la persona”⁴. Así, la Asamblea Constituyente sentó las bases para que el salario se entendiera no solo como contraprestación, sino como el medio material para ejercer la libertad y la dignidad. Incluso, propuestas como la contenida en *El trabajo como valor fundamental*⁵ buscaron extender esta protección más allá del trabajo asalariado formal, reconociendo las necesidades de los “sectores de supervivencia”, lo que prefiguró la universalidad del mínimo vital.

A partir de este mandato superior, la Corte Constitucional ha desarrollado una sólida línea jurisprudencial que dota de contenido material a la “remuneración mínima vital y móvil” (Art. 53 C.P.).

La piedra angular de esta interpretación es la Sentencia C-815 de 1999. Al condicionar la constitucionalidad del artículo 8 de la Ley 278 de 1996, la Corte l estableció que la fijación del salario mínimo no puede depender exclusivamente de variables macroeconómicas como la inflación o la productividad. El fallo determina que la “necesidad de mantener una remuneración mínima vital y móvil” tiene un carácter prevalente. Esto implica que, en el conflicto entre la estabilidad monetaria y la suficiencia de ingresos para una vida digna, la Constitución privilegia lo segundo, obligando al Gobierno a motivar sus decretos bajo esta óptica de derechos humanos.

La sentencia de unificación SU-995 de 1999⁶ estableció que la protección del mínimo vital no debe limitarse a la “retribución mínima del trabajo” en sentido legal, sino que abarca las condiciones materiales básicas para una existencia digna. Este precedente, reiterado en la T-325 de 2005⁷, confirma que el juez constitucional debe intervenir cuando se afecta la subsistencia, independientemente del monto nominal del salario.

⁴ Asamblea Nacional Constituyente. *Derecho al trabajo, informe ponencia para primer debate*. Esguerra Portocarrero, Juan Carlos; Garzón, Angelino; Guerrero Figueroa, Guillermo; Toro Zuluaga, Germán; Yepes Parra, Antonio (Comisión Quinta). 1991.

⁵ Asamblea Nacional Constituyente. *El trabajo como valor fundamental*. Perry Rubio, Guillermo; Serpa Uribe, Horacio; Verano, Eduardo. 1991.

Disponible en: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28>

Disponible en: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/id/367/rec/58>

⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-995 de 1999.

⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-325 de 2005.

Un aspecto esencial, destacado en la sentencia T-1594 de 2000⁸, es que la medición económica no agota el concepto de mínimo vital. Al definirse como “vital”, su evaluación es cualitativa y depende de las necesidades básicas insatisfechas del individuo y su familia, no solo de si se recibe o no un salario mínimo legal.

La jurisprudencia constitucional también ha blindado la efectividad del pago. Sentencias como la T-210 de 1998 y la T-222 de 1998 establecen que la omisión del pago oportuno y al reajuste de salarios atrasados, no solo afecta el derecho al trabajo, sino también compromete las garantías a la seguridad social y la vida⁹, reconociendo que la demora en la remuneración vulnera directamente el mínimo vital al privar al trabajador de su sustento inmediato.

La remuneración mínima vital es, por tanto, un concepto constitucional complejo que amalgama la intención del Constituyente de 1991 de superar la subsistencia física como parámetro para la fijación del salario mínimo y que, en virtud de la jurisprudencia constitucional, constituye un derecho fundamental autónomo y prevalente¹⁰.

Lo anterior impone un límite a la discrecionalidad económica del Estado que se conecta también con lo establecido en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política. Esto en cuanto a que “la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones” y a que el Estado intervendrá en la economía para el “mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes” y para que “todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos”. De conformidad con estas disposiciones, el régimen económico constitucional debe necesariamente conducir a la realización del Estado Social de Derecho.

Al integrar el mandato de la Asamblea Nacional Constituyente que rechazó explícitamente la noción de salario como simple costo de reproducción biológica para adoptar la de un ingreso para el “progreso material y moral”, con la jurisprudencia constitucional que otorga prevalencia a las necesidades del trabajador y su familia sobre los indicadores macroeconómicos, se concluye que

⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-1594 de 2000.

⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-210 y T-222 de 1998.

¹⁰ Ver, entre otras, las Sentencias T-716 de 2017 y T-521 de 2024

la suficiencia del salario debe responder a un estudio que atienda el marco constitucional de manera integral.

La remuneración vital es entonces la traducción económica de la dignidad humana del trabajador en el Estado Social de Derecho y la condición material de posibilidad para el ejercicio de una ciudadanía libre. En consecuencia, cualquier política de fijación salarial que desconozca este componente cualitativo, incurre en una desnaturalización de los fines esenciales del Estado.

En esa misma línea, se debe recordar que en el bloque de constitucionalidad se encuentra incorporado el principio de salario vital. En efecto, el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Ley 74 de 1968, señala que los Estados Parte “reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: (...) ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias”.

Por su parte, los artículos 6.1. y 7.a del Protocolo de San Salvador, ratificado por Colombia mediante la Ley 319 de 1996, establecen que “[t]oda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada” y que los Estados deben garantizar “[u]na remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción.”

El Convenio 026 de la OIT, aprobado por Colombia a través de la Ley 129 de 1931, se refiere a los métodos para la fijación de salarios mínimos y la recomendación No. 30 sobre su aplicación establece que “al determinar las tasas mínimas de salarios que deban fijarse, los organismos encargados de la fijación de salarios deberían tener siempre en cuenta la necesidad de garantizar a los trabajadores un nivel de vida adecuado”.

El decreto demandado atendió el carácter prevalente de los mandatos constitucionales señalados para fijar el salario mínimo. Este carácter prevalente se evidencia en varios apartados de la parte considerativa del decreto. En efecto, el decreto subraya que:

“la fijación del salario mínimo legal mensual se realiza con fundamento en las disposiciones legales vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano, en particular previstas en la Ley 278 de 1996, **interpretadas a la luz de la Constitución Política de 1991 y del principio de remuneración mínima, vital y móvil consagrado en su artículo 53**, el cual se encuentra en armonía con los estándares internacionales del trabajo de la Organización Internacional del Trabajo como criterio orientador de suficiencia material del ingreso laboral”¹¹ (negritas fuera de texto).

El decreto explica además la vinculatoriedad de los mandatos constitucionales antes referidos para sustentar la definición anual del salario mínimo y aplicar los criterios legales:

“el concepto el salario vital, así entendido, reviste especial importancia para el análisis del salario mínimo, en la medida en que aporta un referente sustantivo para evaluar su capacidad de garantizar condiciones de vida dignas al trabajador y su familia, y contribuye a la ponderación integral de los parámetros legales previstos en el artículo 8 de la Ley 278 de 1996, los cuales deben ser ponderados de manera integral a la luz del principio constitucional de remuneración mínima, vital y móvil”¹².

Finalmente, señala que “la política salarial debe orientarse a preservar y fortalecer su capacidad real para garantizar los mínimos de subsistencia del trabajador y su familia, como presupuesto indispensable del derecho a una vida digna y del principio constitucional de remuneración mínima, vital y móvil”¹³.

Además, el Decreto 1459 menciona y aporta datos sobre las variables del artículo 8 de la Ley 278 de 1996 para fijar el salario (IPC, meta de inflación, productividad, contribución de los salarios al ingreso nacional y crecimiento del PIB), realizando un análisis concurrente de dichos criterios. En particular, el decreto demandado señala que estas variables macroeconómicas muestran un contexto favorable para aumentar el salario mínimo en consonancia con el principio constitucional de remuneración vital:

“actualmente se han consolidado condiciones económicas y sociales favorables, reflejadas en la reducción sostenida de la tasa de desempleo (8,2%), la creación de cerca de 577 mil empleos en lo corrido del año, de los cuales el 55% son empleos formales, y de más de 2,1 millones de empleos desde septiembre de 2022, el aumento de la formalidad laboral y una disminución significativa de la inflación, de 13,1% en 2022 a 5,3% estimada para 2025. Estos avances junto con un crecimiento económico (3,6%) superior al promedio regional (1.5% promedio OCDE), configuran un entorno propicio

¹¹ Decreto 1469 de 2025.

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

para la adopción de un incremento justo del salario mínimo para el año 2026, compatible con la sostenibilidad macroeconómica, la generación de empleo y la protección efectiva del ingreso laboral las personas trabajadoras.”¹⁴

En conclusión, la Defensora del Pueblo encuentra que la motivación del Decreto cuestionado frente al criterio prevalente y con rango constitucional del salario vital, aunada a la ponderación con los otros criterios definidos en el artículo 8 de la Ley 278 1996, muestran que se ajusta a las normas superiores invocadas como violadas.

3. Un llamado a la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores y trabajadoras, del interés general y del ordenamiento jurídico.

La Defensora del Pueblo debe advertir que el decreto que fija el salario mínimo incide sustancialmente en los derechos fundamentales de quienes devengan un salario mínimo y cuya subsistencia y mínimo vital dependen de ello.

Además, debe señalar que también incide en la población en general, dado el carácter estructural de dicho referente en el sistema económico y social del país. En efecto, la fijación del salario mínimo constituye un parámetro que impacta transversalmente las condiciones de vida de amplios sectores de la población, incluidos hogares dependientes de ese ingreso, madres y padres cabeza de hogar, personas a cargo de niños, niñas y adolescentes, o adultos mayores, beneficiarios de prestaciones y programas indexados a dicho monto, así como pequeñas y medianas unidades productivas y empleadores cuya actividad económica se organiza en torno a este referente.

En consecuencia, su sustento, el monto definido para el salario mínimo y las decisiones sobre su aplicación deben considerar los mandatos constitucionales superiores, la garantía real y efectiva de los derechos fundamentales de los trabajadores y trabajadoras, así como las legítimas expectativas de estabilidad económica de la población, sin limitarse a un análisis centrado exclusivamente en variables macroeconómicas.

¹⁴ Ibidem.

En conclusión, la Defensoría recomienda que se eviten escenarios de desprotección a los derechos que están reconocidos a favor de los trabajadores y trabajadoras tanto en la Constitución como en Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Estado colombiano, lo cual, además, repercute directamente en la población en general.

4. Conclusión:

La Defensora del Pueblo, en ejercicio de la magistratura moral y en el marco de su mandato de protección y promoción de los derechos humanos, **DEFIENDE** la legalidad y constitucionalidad del Decreto 1469 de 2025 que fijó el salario mínimo para el año 2026.



IRIS MARÍN ORTIZ
Defensora del Pueblo

Proyectado por: Juanita María López Patrón, de la Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales; con insumos de la Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Revisado para firma por: Paula Cristina Aponte Urdaneta, Vicedefensora del Pueblo; Luz María Sánchez Duque, Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales.

Quienes tramitamos, proyectamos y revisamos declaramos que el documento lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.