



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SALA DE CONJUECES

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de julio de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad
Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal
Demandada: Nación – Presidencia de la República - Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)
Asunto: Auto que resuelve solicitud de medida cautelar.

I. ANTECEDENTES

El despacho del Conjuez Ponente decide la solicitud de suspensión provisional presentada por el señor SADY ANDRÉS ORJUELA BERNAL frente al Decreto 030 del 19 de enero de 2026, “por el cual se deroga el Decreto 2170 de 2013”. Cabe anotar que de forma posterior a la notificación de la admisión de la demanda y al traslado de la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional del decreto impugnado a las entidades demandadas (efectuados el 9 de abril de 2026), se allegaron peticiones ciudadanas de intervención en el proceso, encaminadas a coadyuvar la posición de la parte demandada. Ellas fueron presentadas por los señores ARQUÍMEDES FONCA ALVARADO¹, JHON ALEXANDER SIERRA GARZÓN² y DAVID FRANCISCO CAMARGO HERNÁNDEZ³, quienes ya han sido reconocidos como coadyuvantes de la parte demandada por auto de 3 de junio de 2026⁴. De ellos, solo el escrito del Señor SIERRA GARZÓN alude de modo específico al pedido de suspensión provisional elevado por la parte actora. Por lo anterior, en este pronunciamiento solo se hace referencia a dicha intervención. Asimismo, se recibió el concepto de la agente especial delegada por el PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN⁵, en el que se aboga por el otorgamiento de la medida cautelar requerida por el demandante.

¹ Índice 00029 SAMAI.

² Índice 00031 SAMAI.

³ Índice 00032 SAMAI.

⁴ Índice 0050 SAMAI.

⁵ Índice 0056 SAMAI.



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

1.- El acto administrativo acusado:

El Decreto 30 de 2026, del 19 de enero de este año, suscrito por el presidente de la República, el ministro de Hacienda y Crédito Público y la directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, deroga el Decreto 2170 del 4 de octubre de 2013, por el cual se reconoce una prima especial de servicios para los miembros del Congreso de la República que se posesionen a partir del 20 de julio de 2026 (artículo 1). Además, dispone que sus efectos fiscales se producen a partir del 20 de julio de 2026 y deroga las disposiciones que le sean contrarias (artículo 2). Finalmente, señala que el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (DAFP) es el órgano competente para conceptuar en materia salarial y prestacional y que ningún otro órgano puede arrogarse esta competencia (artículo 3).

Por tratarse de un reglamento que no es extenso, para una mejor comprensión de lo que ahora se debate, se procede a transcribir textualmente todo su contenido, tanto en su parte motiva, como resolutive:

DECRETO 30 DE 2026

(enero 19)

por el cual se deroga el Decreto número 2170 de 2013.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 187 de la Constitución Política señala que “La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República”.

Que mediante el Decreto 2170 de 2013, el Gobierno nacional reguló una prima especial aplicable a los miembros del Congreso de la República, en el marco del régimen salarial y prestacional establecido conforme a la Ley 4ª de 1992.

Que el literal II) del artículo 2º de la Ley 4ª de 1992 consagra el reconocimiento de las primas de salud, y de localización y de vivienda para los miembros del Congreso de la República, cuando las circunstancias lo justifiquen, norma que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-608 de 1999, la cual señaló que la citada



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

“... no establece directamente tales prestaciones y no las hace obligatorias o forzosas para el Ejecutivo, que en sus decretos puede o no contemplarlas, según que, en su concepto, las circunstancias lo justifiquen o no”.

Que la misma sentencia establece como criterio de orientación de la propia carta política surge un régimen de características especiales relacionadas con la típica actividad encomendada a los miembros del Congreso, tanto el legislador al expedir las pautas generales y los criterios en los cuales estará fundado dicho régimen como el Presidente de la República, al desarrollar esas directrices, deben procurar la integración de un sistema normativo armónico y coherente que, en su conjunto promueva los valores de la igualdad, la solidaridad y la responsabilidad, que sean económicamente viable, relacionadas las distintas variables que inciden en la carga pensional que, respecto de los congresistas habrá de asumir el Estado.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social se pronunció en su momento señalando que:

“Por lo anterior se concluye que la actividad de Congresista no se puede considerar de alto riesgo. Los riesgos a los que se encuentran expuestos son los propios de su labor en el ejercicio de las funciones clasificadas en Riesgo I, señaladas en el Decreto número 1607 de 2002, Código 1751201 ‘Empresas dedicadas a actividades legislativas de la administración pública en general, incluye al Congreso de la República’.

Adicionalmente, en el estudio de variación de la tasa de cotización al Sistema General de Riesgos Profesionales año 2009 realizado por la Dirección General de Riesgos Profesionales del entonces Ministerio de la Protección Social, esta actividad se mantuvo en clase de Riesgo I.

En todo caso los Congresistas de la República de Colombia, en el desarrollo de su actividad y como cotizantes al Sistema General de Seguridad Social, tienen la cobertura en salud para ellos y su grupo familiar a través del Plan Obligatorio de Salud, así como en riesgos laborales que les garantiza de manera integral el cubrimiento de las prestaciones asistenciales que se deriven de las contingencias por accidente de trabajo o enfermedad laboral”.

Que la Corte Constitucional en la Sentencia C-1433/00, M. P. doctor Antonio Barrera Carbonell, expresó con relación al deber de preservar el valor de los salarios lo siguiente:

“... 2.7. De las normas de la Constitución surge el deber constitucional del Estado de conservar no sólo el poder adquisitivo del salario, sino de asegurar su incremento (...). En efecto la exigencia de dicho deber surge: i) de la necesidad de asegurar un orden social y económico justo (preámbulo); ii) de la filosofía que inspira el Estado Social de Derecho, fundada en los principios de dignidad humana, solidaridad y de la



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

consagración del trabajo como valor, derecho subjetivo y deber social (artículo 1º); iii} del fin que se atribuye al Estado de promover y garantizar la prosperidad y el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (artículos 2º, 334 y 366); iv) del principio de igualdad en la formulación y aplicación de la ley (artículo 13); v) de la necesidad de asegurar la igualdad de oportunidades para todas las personas y la remuneración mínima, vital y móvil (artículo 53); vi) del reconocimiento de un tratamiento remuneratorio igual tanto para los trabajadores activos como para los pasivos o pensionados (artículos 48, inciso final y 53, inciso 2º); vii) del deber del Estado de intervenir de manera especial para asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos (artículo 334), y viii) de la prohibición al Gobierno de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

“El deber de presentar el valor de los salarios y de hacer los reajustes periódicos para satisfacer las necesidades vitales del trabajador, se deduce también del artículo 187 de la Constitución. En efecto, si la asignación de los miembros del Congreso se debe ajustar cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, es porque el Constituyente consideró que los fenómenos económicos y particularmente la inflación afectan la estabilidad de los ingresos laborales y que resultaba necesario preservar el poder adquisitivo de estos, para asegurar unas condiciones de vida dignas y justas...”.

Que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sala de Conjueces, en fallo de 14 de 2011, Radicación número; 11001-03-25-000-2005-00244-01 (10067-05), frente a la protección del salario de los trabajadores, expresó:

“... Viene reiterando este Tribunal, que la fuente formal de derecho laboral, llámese ley en sentido material (ley, decreto, convención o pacto colectivo, acuerdo o concertación, contrato de trabajo, etc.), o jurisprudencia, pueden desaparecer del ordenamiento jurídico pero el derecho laboral en ellos contenido se mantendrá incólume para el trabajador privado o estatal mientras su vínculo laboral subsista y aún con posterioridad a este cuando en su virtud se ha adquirido algún status con efectos prestacionales, pues entró a su patrimonio como derecho adquirido, con la garantía constitucional de ser irrenunciable, prohibición incluso oponible al mismo Estado, que debe en un Estado Social de Derecho respetar la dignidad del ser humano, y el trabajo en su cuádruple connotación de ser a la vez valor, principio, derecho y obligación social constitucionales, merecedor de una debida garantía”.

Que, a su vez, el artículo 2º de la Ley 4ª de 1992 consagra como principios fundantes del sistema salarial el respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado y el no desmejoramiento de sus salarios y prestaciones sociales.



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

Que a través del Decreto número 2170 de 2013, se sustituyeron las primas de localización y vivienda y de salud de los congresistas, por la prima especial de servicios equivalente a la suma de siete millones ochocientos noventa y ocho mil cuatrocientos cuarenta y cinco pesos (\$7.898.445) moneda corriente, la cual se reajusta anualmente en el mismo porcentaje en que se reajusta la asignación básica y la cual constituye factor salarial para la liquidación de la prima de servicios y la prima de navidad. No obstante, la evolución del marco constitucional, fiscal y administrativo del Estado hace necesario revisar y ajustar los componentes del régimen remuneratorio, con el fin de asegurar su coherencia con los principios de sostenibilidad fiscal, racionalidad del gasto público, transparencia y equidad.

Que la Corte Constitucional en la Sentencia C-408 de 2021 precisó que no es lo mismo una vulneración a un derecho que una limitación legítima a ese derecho ya que no toda limitación de los derechos constitucionales significa un desconocimiento o vulneración. En ese sentido, la Corte reconoce que la prohibición de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores no es una disposición de carácter absoluto ya que, al igual que todos los derechos constitucionales, existen circunstancias en las que establecer un límite al derecho es legítimo y válido:

“La prohibición de desmejora de los derechos sociales de los trabajadores no convierte a dichos derechos en absolutos, ni implica que el derecho a un reajuste para responder a la inflación que afecta a la población en general deba ser reconocido en forma absoluta a todos los servidores públicos, independientemente de su nivel de ingresos”.

Que la remuneración percibida por los congresistas resulta desproporcionada en relación con el ingreso promedio de la población y con la realidad económica del país, haciendo imposible el cierre de brechas propuesto en la Ley 2294 de 2023, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida, por lo que se hace necesario reorientar una senda de gastos y unas medidas de austeridad inmediatas y necesarias, en tanto no afecten los derechos fundamentales de los ciudadanos en este caso en particular de los congresistas.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1°. *Deróguese el Decreto número 2170 del 4 de octubre de 2013, por el cual se reconoce una prima especial de servicios para los miembros del Congreso de la República que se posesionen a partir del 20 de julio de 2026.*

Artículo 2°. *El presente decreto surte efectos fiscales a partir del 20 de julio de 2026 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.*



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

Artículo 3°. *El Departamento Administrativo de la Función Pública es el órgano competente para conceptuar en materia salarial y prestacional. Ningún otro órgano puede arrogarse esta competencia.*

Artículo 4°. *Vigencia y derogatoria. El presente decreto rige a partir de su publicación y deroga el Decreto número 2170 de 2013 y las demás disposiciones que les sean contrarias.*

Publíquese y cúmplase.

2.- La solicitud de medida cautelar de suspensión provisional del acto demandado:

El demandante SADY ANDRÉS ORJUELA BERNAL, con base en lo previsto por el artículo 229 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), en escrito separado, solicita el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del Decreto 030 de 2026, mientras se resuelve de fondo el medio de control de nulidad. En su solicitud, el actor no cataloga como de “urgencia” el pedido de protección cautelar elevado.

Argumenta que la decisión adoptada por el Gobierno en el reglamento demandado es regresiva de los derechos laborales y prestacionales de los servidores públicos afectados, puesto que elimina una prestación económica previamente reconocida por el Decreto 2170 de 2013 y reduce “el nivel de protección alcanzado por los servidores públicos afectados, no solo de forma directa sino también indirecta, al impactar la base salarial de otros funcionarios cuyo régimen remuneratorio se encuentra indexado a la asignación de los congresistas”⁶. Ello, afirma, resulta opuesto al carácter evolutivo y a la progresividad propia de estos derechos; reconocidos por los artículos 48 y 53 de la Constitución y por diferentes Tratados Internacionales, con arreglo a los cuales, en un Estado social y democrático de Derecho, “estos derechos están llamados a avanzar y fortalecerse”, no a recortarse⁷.

Sostiene que si bien estos derechos pueden ser objeto de medidas restrictivas o regresivas, no considera que se cumpla ninguno de los requisitos indicados por la jurisprudencia constitucional e internacional para que pueda tener lugar su legítima afectación mediante disposiciones excepcionales, tales como la existencia de una finalidad constitucional imperiosa, la demostración de la necesidad de la medida, la idoneidad y conducencia de la decisión adoptada, la proporcionalidad en sentido estricto, la preservación del contenido esencial del derecho, la sustentación (técnica,

⁶ Folio 2 del escrito de solicitud de medida cautelar. Índice 0003 SAMAI.

⁷ Folio 3 ídem.



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

económica y jurídica) suficiente y la observancia de los principios de confianza legítima y seguridad jurídica⁸.

Expresa que “el Decreto 0030 de 2026 no satisface ninguno de estos presupuestos, pues se limita a invocar de manera genérica razones de sostenibilidad fiscal y racionalización del gasto público, sin aportar estudios técnicos, evaluaciones económicas ni análisis de proporcionalidad que justifiquen la supresión de una prestación previamente reconocida”⁹.

Afirma que la decisión de derogar el Decreto 2170 de 2013 “desconoce derechos adquiridos que ya habían ingresado al patrimonio jurídico de los servidores públicos beneficiarios, en contravía de lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución”¹⁰. Y enfatiza que la jurisprudencia “ha sido reiterada en señalar que, si bien las normas que regulan el régimen laboral pueden ser modificadas o derogadas, los derechos prestacionales consolidados no pueden ser desconocidos mientras subsista el vínculo laboral, ni pueden ser eliminados de manera abrupta sin una justificación constitucional suficiente”¹¹.

Esgrime que el Decreto 030 de 2026 “contraviene de manera directa el PIDESC, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador, instrumentos que imponen al Estado colombiano las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos económicos, sociales y culturales, así como la prohibición expresa de adoptar medidas regresivas injustificadas”¹².

Indica que su petición de amparo cautelar encuentra fundamento en la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) que a su juicio se deriva de la comparación entre el contenido del decreto impugnado y el PIDESC, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador. De esta confrontación, dice, se concluye sin dificultad que el acto administrativo rebatido es contrario a las obligaciones internacionales del Estado colombiano de respetar, proteger y garantizar los derechos económicos, sociales y culturales y de honrar la prohibición expresa de adoptar medidas regresivas injustificadas.

⁸ Ídem.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Folio 4 ejusdem.

¹¹ Ídem.

¹² Ibidem.



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

3.- La oposición a la medida cautelar solicitada:

Presentaron sus argumentos en contra de la solicitud de medida cautelar elevada por el actor los siguientes sujetos vinculados a este trámite:

3.1.- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP):

El MHCP se opone a la solicitud de suspensión provisional del Decreto 030 de 2026, por considerar que la solicitud de medida cautelar planteada no satisface los presupuestos de los artículos 229 y 231 del CPACA, “en tanto no demuestra una infracción manifiesta, directa y evidente del ordenamiento jurídico que surja del simple cotejo entre el acto acusado y las normas superiores invocadas”¹³.

Agrega que la argumentación del actor referente a la presunta vulneración del decreto impugnado frente al principio de progresividad y no regresividad de los derechos laborales y prestacionales requiere del análisis de elementos tales como la existencia de derechos adquiridos o la sostenibilidad fiscal de la medida, lo cual demanda un estudio de fondo, que resulta improcedente en sede cautelar. Esto, dice, evidencia la inexistente la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) que ha establecido la ley y la jurisprudencia como requisito para el decreto de una medida cautelar (art. 231 CPACA).

Explica que en el contexto de la suspensión provisional de actos administrativos, como medida excepcionalísima, que procede únicamente cuando los efectos del acto censurado amenazan de forma clara e inmediata el interés general, el actor no acredita la necesidad urgente de suspender dichos efectos; pues considera que no se demostró la existencia de un perjuicio cierto e inminente que haga necesaria la procedencia de la medida cautelar.

Resalta que “aceptar la suspensión solicitada implicaría alterar súbitamente el régimen normativo vigente, generar impactos fiscales inmediatos, comprometer la planeación presupuestal del Estado y afectar la continuidad de políticas públicas cuya legalidad aún no ha sido desvirtuada en sede judicial”¹⁴.

Afirma que la medida cautelar solicitada resulta desproporcionada en sentido estricto, pues de llegarse a decretar la suspensión provisional se afectaría gravemente la función constitucional del MHCP, consistente en garantizar la estabilidad macroeconómica y el uso eficiente de los recursos públicos, además de efectuar un

¹³ Folio 1 del pronunciamiento del MHCP frente a la solicitud de medida cautelar. Índice 0027 SAMAI.

¹⁴ Folio 3 ídem.



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

traslado a la cartera ministerial de consecuencias jurídicas y económicas derivadas de un debate jurídico pendiente de ser resuelto, lo cual se opone frontalmente al interés público. Y resalta que “el eventual perjuicio alegado por el actor no supera, ni siquiera mínimamente, el daño institucional y fiscal que produciría la suspensión inmediata del decreto”¹⁵.

Alega que “[e]n ningún momento el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha ejercido competencia material ni decisoria sobre el contenido normativo del acto demandado, ni ostenta la calidad de autoridad reguladora del régimen salarial y prestacional cuya legalidad se cuestiona, toda vez que su intervención se limita al ámbito técnico-fiscal propio de sus funciones constitucionales y legales. Razón por la cual no puede ser considerado autor material ni entidad competente para definir el alcance jurídico del decreto demandado, ni destinatario directo de los efectos cuya suspensión se solicita”¹⁶.

Expone que en virtud de la prenotada falta de competencia del MHCP, se deduce “la falta de legitimación en la causa [de esta entidad], pues no existe un vínculo sustancial entre el MHCP y la situación jurídica debatida que justifique su permanencia activa dentro de la discusión cautelar. La legitimación material exige algo más que una mención formal o genérica en la demanda: requiere una relación directa, concreta y atribuible con el acto o con los efectos cuya suspensión se solicita, presupuesto que claramente no se satisface respecto de esta Cartera Ministerial”¹⁷.

Advierte que de acogerse la solicitud de la suspensión provisional, por la naturaleza de los argumentos del actor, se incurriría en un prejuzgamiento, marcado por un juicio anticipado de legalidad, contrario a las finalidades deontológicas de las medidas cautelares y al principio de imparcialidad que rige el ejercicio de la función judicial.

3.2.- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP):

El DAFP solicita negar la suspensión provisional de los efectos del Decreto 030 de 2026 con base en la supuesta falta de demostración de su ilegalidad manifiesta, derivada de la confrontación de legalidad del acto administrativo impugnado con las normas superiores invocadas, la ausencia de regresividad en la medida y la no superación del test de ponderación por la medida cautelar solicitada.

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Folio 4 ejusdem.



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

Expresa, con base en la sentencia C-608 de 1999 de la Corte Constitucional, que la prima especial de servicios reconocida a los miembros del Congreso de la República mediante el Decreto 2170 de 2013 en desarrollo de la Ley 4 de 1992, es una prestación facultativa por parte del Ejecutivo, que en sus decretos puede o no contemplarla, según las circunstancias lo justifiquen o no¹⁸.

Afirma que “respecto el perjuicio irremediable sobre el salario de los funcionarios judiciales se debe señalar que es incorrecta tal apreciación. Esto se sustenta en los Decretos No. 306 y 321 de 2026 que aumento (*sic*) la bonificación judicial y realizó un aumento porcentual. Situación que se dio un aumento salarial en el sector público en general con el Decreto 313 de 2026 que aumento (*sic*) en un 7% los beneficios salariales y prestacionales”¹⁹.

Remarca que el actor “no realizó un estudio que permita establecer que (i) el no otorgar la medida cautelar se causen en perjuicio irremediable (*sic*) y/o (ii) exista (*sic*) serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios”²⁰. Y afirma que el escrito de solicitud de medida cautelar se limitó a señalar “una afectación en materia laboral de manera general y haciendo conjeturas sobre la presunta implicación de la eliminación de prima de especial de servicio por contrarias (*sic*) presuntamente la Ley 4ª de 1992. Se hecha (*sic*) de menos las (*sic*) desvirtuación de la presunción de legalidad y apariencia de buen derecho de la demandante”²¹.

Plantea un test de proporcionalidad, basado en la jurisprudencia constitucional, para concluir que la suspensión provisional del Decreto 030 de 2026 no supera el examen de ponderación que debe caracterizar a esta clase de medidas. Ello, teniendo en cuenta que la medida solicitada no es idónea, puesto que el reglamento controlado “solo eliminó una prestación facultativa dada por el Ejecutivo”²²; tampoco es necesaria, debido a que “el acto administrativo acusado de nulidad solamente afecto (*sic*) a los congresistas”²³; y, finalmente, no sería ponderada en sentido estricto, puesto que su adopción “generaría un detrimento patrimonial al generar la erogación de la prima mientras se estudió de fondo el proceso”²⁴.

¹⁸ Folio 3 del pronunciamiento del DAFP sobre la solicitud de medida cautelar. Índice 0030 SAMAI.

¹⁹ Ídem.

²⁰ Folio 4 ídem.

²¹ Ibidem.

²² Ídem.

²³ Ejusdem.

²⁴ Ídem.



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

3.3.- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE):

Manifiesta que en el *sub lite* resulta improcedente la suspensión de los efectos del acto demandado, por considerar que la medida cautelar no cumple con los requisitos de procedibilidad previstos por el artículo 231 del CPACA; razón por la cual solicita que sea denegada. Y enfatiza que la medida cautelar de suspensión provisional de actos administrativos, “cuya finalidad es evitar que actos contrarios al ordenamiento legal sigan surtiendo efectos, es una decisión de extrema delicadeza porque exige desvirtuar la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos”²⁵.

Sostiene, con base en la providencia de 17 de marzo de 2015 del Consejo de Estado (Exp. No. 2014-03799), que el estudio de la procedencia de esta medida cautelar debe seguir la metodología de la “valoración inicial”; lo cual implica la confrontación de legalidad del acto administrativo impugnado con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud, a partir de un estudio sumario acorde con la instancia procesal en la que se realiza dicho análisis, teniendo en cuenta que la decisión que se tome no constituye prejuzgamiento (artículo 231 inciso 2º del CPACA).

Indica que de esta postura jurisprudencial pueden desprenderse los requisitos necesarios para que proceda la suspensión provisional de un acto administrativo, a saber: (i) “que la vulneración del ordenamiento jurídico sea evidente, ostensible o notoria”; (ii) “que entre la norma que se dice vulnerada y el acto administrativo acusado exista una situación de subordinación jurídica”; y (iii) “que se acredite el peligro que representa el hecho de no adoptar la medida”²⁶.

Afirma que el Decreto impugnado no vulnera en manera alguna el ordenamiento jurídico, pues el régimen salarial y prestacional de los congresistas se encuentra regulado por la Ley 4 de 1992; ley marco cuya reglamentación corresponde al Presidente de la República. Y destaca que el Decreto 030 de 2026 fue expedido por esta autoridad, en ejercicio legítimo de la potestad reglamentaria prevista por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, en desarrollo de las normas generales del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, con arreglo a lo previsto por el artículo 150.19 del Texto Constitucional.

Alega que la decisión gubernamental de derogar el Decreto 2170 de 2013 “encuentra su origen en el ejercicio legítimo de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, orientada a desarrollar las normas generales del régimen salarial de los

²⁵ Folios 2 y 3 del pronunciamiento del DAPRE sobre la solicitud de medida cautelar. Índice 0026 SAMAI.

²⁶ Folio 3 ídem.



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

servidores públicos contenidas en la Ley 4ª de 1992. Dicha actuación encuentra sustento constitucional en el artículo 189 numeral 11 de la Carta Política, así como en el margen de configuración normativa reconocido al Ejecutivo en materia salarial, siempre que se respeten los criterios generales fijados por el legislador”²⁷. Y añade que el Decreto 030 de 2026 “se apoya en la interpretación constitucional consolidada según la cual las primas previstas de forma habilitante en la Ley 4ª de 1992 no constituyen derechos automáticos ni prestaciones obligatorias, sino facultades discrecionales del Gobierno, sujetas a criterios de razonabilidad, sostenibilidad fiscal y coherencia del sistema salarial, tal como lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-608 de 1999”²⁸.

Explica que desde el punto de vista subjetivo, “el Decreto 30 de 2026 tiene un alcance estrictamente limitado a los miembros del Congreso de la República. No resulta extensible a otros servidores públicos del orden nacional, territorial o descentralizado, ni modifica directa o indirectamente los regímenes salariales de empleados públicos distintos a senadores y representantes a la Cámara”²⁹.

Argumenta que desde una perspectiva material, “el Decreto 30 de 2026 se circunscribe a una decisión de política salarial específica, consistente en la eliminación de una prima especial, sin introducir modificaciones adicionales a la estructura básica de la asignación congresional ni a otros beneficios legalmente vigentes”³⁰.

Señala que desde una mirada sistemática, “la norma se inscribe en un esfuerzo del Ejecutivo por armonizar el régimen salarial de los congresistas con principios constitucionales como la igualdad, la sostenibilidad fiscal, la responsabilidad en el gasto público y la coherencia del sistema prestacional, sin desconocer el carácter especial de la función legislativa, pero reafirmando que dicho carácter no impone la existencia indefinida de beneficios salariales extralegales discrecionales”³¹.

Plantea que además de no ser evidente la violación directa a la Constitución que esgrime el actor, “la solicitud de medida cautelar carece de la argumentación y del soporte probatorio indispensables para adoptar una decisión de carácter preventivo. La parte demandante se limitó a citar normas y apartes jurisprudenciales que regulan la suspensión provisional de actos administrativos, pero no realizó un análisis aplicado al

²⁷ Folio 4 ibidem.

²⁸ Ídem.

²⁹ Folio 5 ejusdem.

³⁰ Ídem.

³¹ Ibidem.



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

caso concreto, ni efectuó la confrontación normativa necesaria para estudiar la procedencia de la medida”³².

Advierte que “decretar la suspensión cautelar solicitada implicaría alterar súbitamente el régimen normativo vigente, generar impactos fiscales inmediatos, comprometer la planeación presupuestal del Estado y afectar la continuidad de políticas públicas cuya legalidad aún no ha sido desvirtuada en sede judicial”³³.

Finalmente, enfatizó que el análisis propuesto por el actor exige un profundo estudio de fondo de la controversia, que no puede ser agotado en sede de medida cautelar y únicamente puede ser llevado a cabo en la sentencia; extrañándose en todo caso la falta de argumentación y sustento probatorio congruente con el alcance de la solicitud elevada.

3.4.- Jhon Alexander Sierra Garzón:

El Señor JHON ALEXANDER SIERRA GARZÓN, coadyuvante de la parte demandada, en su escrito de coadyuvancia solicita que “[s]e abstenga el Honorable Consejo de Estado de decretar la suspensión provisional del acto, por cuanto el perjuicio social de mantener salarios desproporcionados es mayor que el supuesto perjuicio individual de los demandantes”³⁴. Sin embargo, no hay en su escrito razones específicas que justifiquen o fundamenten esta petición en relación con la solicitud de medida cautelar que ahora se resuelve.

4. Concepto del Ministerio Público:

En criterio de la agencia especial de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN³⁵, la medida cautelar deprecada por la parte demandante debe ser adoptada tanto por encontrar que el decreto atacado contraviene visiblemente una pluralidad de principios y reglas constitucionales y legales vigentes, como por estimar que en el *sub lite* se cumplen las exigencias de urgencia, necesidad y proporcionalidad fijadas por la ley y la jurisprudencia para la adopción de esta clase de cautelas.

Afirma, así, en primer lugar, que el Decreto 030 de 2026 comporta el desconocimiento de la Ley 4 de 1992, en cuanto contraviene la prohibición de desmejora salarial que

³² Folio 5 ejusdem.

³³ Folio 6 ídem.

³⁴ Folio 9 del escrito de solicitud de reconocimiento como coadyuvante de la parte demandada. Índice 0031 SAMAI.

³⁵ Índice 0056 SAMAI.



surge de la interpretación conjunta del literal a) de su artículo 2 (que impone como criterio rector el respeto de los derechos adquiridos y el que “en ningún caso” habrá desmejora de los salarios y las prestaciones sociales de los servidores públicos), de su artículo 4 (que fija el mandato de modificación anual del sistema salarial mediante el incremento de las remuneraciones) y de su artículo 10 (que niega los efectos de todo régimen salarial o prestacional contrario a esta ley). Y expresa que “[i]nterpretada sistemáticamente, esta tríada normativa impide que un decreto reglamentario produzca una disminución de la remuneración consolidada de los servidores públicos, incluso cuando la reducción provenga de un mecanismo indirecto de remisión”³⁶.

Señala que el Decreto 030 de 2026 “invoca en sus considerandos el artículo 2 de la Ley 4.^a de 1992 y reconoce la cláusula de no desmejora; sin embargo, simultáneamente deroga una prima que el Decreto 2170 había diseñado para preservar los ingresos de los congresistas y de otros servidores cuya remuneración dependía de aquellos. Esta circunstancia permite sostener la existencia de una contradicción interna del acto y, cuando menos, de una motivación insuficiente o incompleta frente al impacto sistémico derivado de dicha reducción. La administración no podía ampararse en una disposición de carácter protector y, al mismo tiempo, omitir una evaluación específica respecto de los terceros constitucionalmente más expuestos a los efectos de la modificación reglamentaria”³⁷.

Resalta, en esta misma línea, que la regla de paridad salarial y prestacional plasmada en el artículo 15 de la Ley 4 de 1992 no puede ser interpretada como una autorización para disminuir los salarios y prestaciones de los servidores públicos. Esto, debido a que “[l]a expresión “iguales a los percibidos en su totalidad por los miembros del Congreso, sin que en ningún caso los supere” fue concebida como un mecanismo de paridad y dignificación institucional. Adicionalmente, mediante la Sentencia C-681 de 2003, la expresión “sin carácter salarial” fue declarada inexecutable, lo que reforzó la protección material de la prima especial de los altos dignatarios, al menos para efectos de la cotización y la liquidación pensional. Desde entonces, los decretos salariales anuales han reiterado que dicha prima integra el ingreso base de cotización para pensiones y salud. En consecuencia, esta disposición no puede ser reinterpretada como un instrumento de regresividad, pues ello resultaría incompatible con la finalidad y razón de ser del citado artículo 15”³⁸. Y destaca la finalidad protectora envuelta en la regla de paridad mencionada, que enerva posibles interpretaciones restrictivas de este precepto.

³⁶ Folio 3 del pronunciamiento del Ministerio Público. Índice 0056 SAMAI.

³⁷ Folio 4 ídem.

³⁸ Ídem.



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

Denuncia la vulneración de la Ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de Administración de Justicia o LEAJ) en varias de sus disposiciones. De una parte, de su artículo 1º, que caracteriza la administración de justicia como un servicio público esencial, cuyo adecuado funcionamiento debe garantizarse mediante la provisión de herramientas, recursos y mecanismos suficientes y adecuados. De otra, lesiona la autonomía e independencia de la rama judicial, en cuanto desconoce garantías y mandatos estatuidos por la ley en defensa de dichos principios. En este sentido, se afirma que el decreto ignora que “el numeral 7 del artículo 152 establece como derecho de todo funcionario o empleado judicial percibir una remuneración acorde con la función desempeñada, su dignidad y jerarquía, la cual “no puede ser disminuida de manera alguna”; por su parte, el artículo 157 ordena administrar la carrera judicial de forma tal que se atraiga y retenga a los mejores servidores, procurándoles una “justa remuneración”. Estas disposiciones resultan especialmente relevantes para el análisis de la medida cautelar, en la medida en que elevan la remuneración judicial a la categoría de garantía institucional y no únicamente de derecho individual³⁹. Y añade que “la estabilidad económica mínima que acompaña dicha independencia no puede quedar expuesta a una reducción indirecta dispuesta por el Gobierno mediante decretos expedidos respecto de otra rama del poder público. Esta situación adquiere una especial sensibilidad cuando el acto acusado emana del Ejecutivo y sus efectos repercuten sobre una rama constitucionalmente autónoma⁴⁰.

Alega que el decreto controlado transgrede igualmente los principios constitucionales de independencia y autonomía de la rama judicial. Ello, habida cuenta que “[l]a remuneración de los funcionarios judiciales no constituye un privilegio individual, sino una garantía institucional vinculada a la independencia, estabilidad, imparcialidad y dignidad de la función jurisdiccional (...) La autonomía decisoria de quienes administran justicia exige la existencia de condiciones institucionales que los preserven de presiones directas o indirectas provenientes de los demás poderes públicos. Por ello, las condiciones económicas mínimas que garantizan el ejercicio independiente de la función jurisdiccional no pueden quedar sujetas a una reducción indirecta derivada de decisiones adoptadas por el Ejecutivo respecto de otra rama del poder público⁴¹.

Acusa al Decreto 030 de 2026 de resultar asimismo transgresor del principio de igualdad. Para el MINISTERIO PÚBLICO, “[u]na reducción refleja de las remuneraciones puede generar tratamientos diferenciados injustificados entre servidores públicos que desempeñan funciones de similar jerarquía, responsabilidad o relevancia constitucional. Las diferencias salariales únicamente pueden sustentarse en

³⁹ Folio 5 ibidem.

⁴⁰ Eiusdem.

⁴¹ Folios 5-6 ibidem.



criterios objetivos, funcionales, proporcionales y suficientemente motivados, y no en un efecto automático derivado de un mecanismo de arrastre matemático que no haya sido objeto de valoración expresa por parte de la administración. // En ese sentido, la eventual afectación de determinados servidores públicos en virtud de reglas de remisión, topes o equivalencias, mientras otros conservan inalterada su estructura remuneratoria, puede dar lugar a una desigualdad regresiva carente de justificación constitucional. Tal escenario desconocería las exigencias de razonabilidad y proporcionalidad que deben orientar la configuración de los regímenes salariales y podría traducirse en un tratamiento desigual entre funcionarios que ocupan posiciones de equivalente importancia institucional”⁴².

Plantea igualmente el desconocimiento del principio de progresividad de los derechos laborales y de la prohibición de regresión en este campo, con base en los artículos 13, 25, 53 y 58 de la Constitución y en la jurisprudencia contenida en sentencias como la C-710 de 1999 y C-1433 de 2000 de la Corte Constitucional, que han puesto de relieve el deber constitucional y legal de garantizar incrementos salariales anuales y preservar el valor real de las remuneraciones como una garantía general para todos los servidores públicos. De acuerdo con el pronunciamiento del órgano de control, “el principio de igualdad proscribe diferencias salariales carentes de justificación material; el trabajo goza de una especial protección por parte del Estado y debe desarrollarse en condiciones dignas y justas; el estatuto del trabajo debe garantizar, entre otros principios mínimos fundamentales, una remuneración mínima, vital y móvil, la estabilidad en el empleo, la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos y la aplicación del principio de favorabilidad; y, finalmente, los derechos adquiridos no pueden ser desconocidos por disposiciones posteriores. De igual manera, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que el Estado está obligado a preservar el poder adquisitivo del salario y a asegurar su incremento periódico, precisando que las restricciones fiscales no constituyen una justificación suficiente para desconocer ese deber mínimo de no regresividad en materia salarial”⁴³.

Argumenta que el reglamento demandado resulta igualmente opuesto a principios como el de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica. Para la PROCURADURÍA, “[e]l principio de confianza legítima exige que las reglas en materia salarial sean previsibles y que las modificaciones introducidas por el Estado no sorprendan a los servidores públicos que han estructurado su vida profesional, patrimonial y económica con fundamento en un régimen remuneratorio reconocido y mantenido por la propia administración. Por su parte, el principio de seguridad jurídica demanda certeza y estabilidad en las relaciones jurídicas, de manera que los cambios

⁴² Folio 6 ídem.

⁴³ Folios 6-7 ibidem.



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

normativos no generen efectos inesperados o incompatibles con las expectativas legítimamente consolidadas”⁴⁴.

Señala un posible exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria de la Ley 4 de 1992; toda vez que considera que el Decreto 030 de 2026 produce unos efectos no autorizados por la ley y no suficientemente motivados. En sentir de la agencia especial del MINISTERIO PÚBLICO, “un decreto que, en la práctica, produjera una disminución de las remuneraciones de los funcionarios judiciales mediante la utilización indirecta de la derogatoria de una prima reconocida a los congresistas excedería los límites constitucionalmente previstos para el ejercicio de la potestad reglamentaria”⁴⁵. Y destaca que “la fundamentación expuesta en el Decreto 030 de 2026 se concentra en criterios de austeridad, equidad y proporcionalidad de la remuneración de los congresistas frente al ingreso promedio del país. Sin embargo, tales razones no permiten explicar, ni mucho menos justifican de manera suficiente, el impacto sistémico que la medida puede producir sobre otros estatutos salariales vinculados por mecanismos de remisión legal”⁴⁶.

Explica en detalle las razones y consecuencias del denominado “efecto cascada”⁴⁷, que lleva a que la supresión de la prima especial de servicios para los miembros del Congreso de la República impacte en la remuneración de los servidores de la rama judicial, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y la Registraduría Nacional del Estado Civil, tanto en sus cabezas, como “en los funcionarios de menor rango (...) dado que el régimen salarial de sus máximos representantes está sujeto al de los congresistas, en virtud del artículo 15 de Ley 4ª de 1992”⁴⁸.

Solicita, por último, el decreto de la medida cautelar pedida por la parte actora, en cuanto encuentra que, de un lado, “[l]a inminencia de tales efectos y su incidencia en materia fiscal y remuneratoria justifican la adopción de una decisión cautelar de carácter preventivo”⁴⁹; y de otro, lo ve necesario y proporcionado. Lo primero, por cuanto estima que “[e]n ausencia de una medida cautelar, podrían consolidarse reducciones salariales, multiplicarse las controversias judiciales y administrativas, incrementarse las reclamaciones individuales, generarse escenarios de inseguridad jurídica y de tensión institucional entre las distintas ramas del poder público”⁵⁰. Lo

⁴⁴ Folio 7 ejusdem.

⁴⁵ Folio 8 ibidem.

⁴⁶ Ídem.

⁴⁷ Folios 8-10 ídem.

⁴⁸ Folio 10 ejusdem.

⁴⁹ Folio 12 ídem.

⁵⁰ Ibidem.



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

segundo, toda vez que entiende que la medida no supone “la suspensión integral de una eventual política de austeridad respecto de quienes adquieran la condición de congresistas con posterioridad. Su alcance se limita a impedir que dicha política produzca efectos regresivos sobre terceros amparados por garantías constitucionales especiales”⁵¹.

II. CONSIDERACIONES

Corresponde a este Despacho, en Sala Unipersonal⁵², definir si es procedente o no decretar la suspensión provisional del Decreto 030 de 2026, con base en los cargos expuestos por la parte demandante en la solicitud de medida cautelar y por el MINISTERIO PÚBLICO en su intervención dentro de este trámite. *Prima facie* esto implica evaluar sus argumentos acerca del pretendido desconocimiento del principio de progresividad de los derechos laborales y prestacionales de los servidores públicos afectados por las disposiciones de dicho reglamento; la presunta vulneración de derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, amparadas por los principios de seguridad jurídica y protección de confianza legítima; la supuesta insuficiencia de la motivación esgrimida por el Gobierno Nacional para fundamentar la supresión de la prima especial de servicios a favor de los miembros del Congreso de la República; la aparente imprevisión del impacto de los efectos de esta medida sobre un grupo amplio de servidores públicos de otros órganos del poder público en Colombia (en particular de la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Contraloría General de la República); la hipotética transgresión de la garantía estatutaria de una remuneración justa, estable y adecuada para los funcionarios de la Rama Judicial, así como del principio de igualdad; lo mismo que la supuesta desnaturalización de la regla de paridad salarial y prestacional plasmada en el artículo 15 de la Ley 4 de 1992, y el presunto atentado a los principios de autonomía e independencia de la Rama Judicial.

En defensa de la legitimidad del decreto cuestionado, tanto el MHCP, como el DAFP y el DAPRE presentan fundamentalmente argumentos de índole procesal, relacionados con la teórica improcedencia de la medida cautelar solicitada. Esto, habida cuenta de la pretendida falta de una vulneración ostensible del ordenamiento jurídico por el Decreto 030 de 2026, así como de la presunta legitimidad del ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Presidente de la República, la hipotética gravedad de los efectos que conllevaría para el interés general el decreto de la suspensión provisional reclamada por la parte demandante y el en su sentir débil sustento probatorio y analítico

⁵¹ Ídem.

⁵² Artículo 125 numeral 2º literal h) frase 2 del CPACA.



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

de la medida perseguida. También resaltan el riesgo de prejuzgamiento que supondría la suspensión provisional del reglamento demandado en las circunstancias prenotadas.

De manera previa a determinar si procede o no la medida cautelar requerida por la parte demandante en el caso concreto (3), este Despacho encuentra procedente delimitar el objeto de análisis de este pronunciamiento (1) y efectuar algunas consideraciones sobre las condiciones previstas por la Ley 1437 de 2011 (CPACA) para el decreto de la suspensión provisional de un acto administrativo en un juicio de nulidad (2).

1. Delimitación del objeto de este pronunciamiento:

El artículo 229 del CPACA establece como exigencia para el decreto de una medida cautelar en un proceso declarativo ante el contencioso administrativo que ella obedezca “a petición de parte debidamente sustentada”. Este requerimiento legal impone una carga procesal enteramente razonable a la parte que pretende verse favorecida por la protección anticipada que ofrecen las medidas cautelares, en cuanto le exige fundamentar mínimamente las razones por las cuales se hace imperiosa la intervención anticipada del juez, con miras a “proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia” (artículo 229 CPACA), a la vista de los tiempos que previsiblemente toma la resolución definitiva de una causa judicial en Colombia. En el caso de la suspensión provisional, esta carga responde, además, a la necesidad de sustentar la excepción que por esta vía se hace a la presunción de legalidad que acompaña a los actos administrativos (artículo 88 *ibidem*), así como la subsecuente cesación de su fuerza ejecutoria (artículo 91.1 *idem*).

En el supuesto que ahora se examina se evidencia que tanto la parte demandante, como el MINISTERIO PÚBLICO solicitan la suspensión del Decreto 030 de 2026 en su integridad. En uno y otro caso se cuestiona la supresión de la prima especial de servicios a favor de los miembros del Congreso de la República, producto de la derogatoria del Decreto 2170 de 2013. Tal medida se encuentra contemplada tanto en el artículo 1, como en ciertos apartados de los artículos 2 y 4 del acto demandado. El artículo 3, que designa al DAFP como el órgano competente para conceptuar en materia salarial y prestacional y prohíbe a cualquier órgano arrogarse esta competencia, nada dispone al respecto. Su contenido normativo es enteramente otro.

Esto significa que respecto de este último precepto del reglamento *sub examine* no se cuenta con señalamientos o con una acusación específica que oriente o encuadre el control preliminar a cargo de esta instancia judicial. Ello supondría, entonces, el incumplimiento de la carga procesal previamente mencionada, impuesta bajo la lógica clásica de la *rogatio* o rogación que rige de ordinario la fiscalización de la legalidad de



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

los actos administrativos que se surte por esta jurisdicción⁵³. En consecuencia, se impondría centrar el análisis en los artículos 1, 2 y 4 del Decreto 030 de 2026 y no en la totalidad de este reglamento; dejando fuera de esta revisión al referido artículo 3.

Sin embargo, este Despacho estima procedente mantener la óptica del control integral o sobre la totalidad del reglamento demandado, conforme al pedido de la parte actora y del MINISTERIO PÚBLICO. Esto, debido a que no solo se encuentra que dicha previsión (*i. e.* el artículo 3 en comento) resulta enteramente accesoria y dependiente (y, por ende, no central, esencial o autónoma en cuanto dispositivo normativo) del contenido del Decreto 030 de 2026; sino además porque la definición y el otorgamiento de competencias a autoridades administrativas es un asunto reservado a la Constitución y a la ley (artículo 121 de la Constitución). Esto torna evidente que un decreto reglamentario de la ley (artículo 189.11 de la Constitución) no es la vía jurídica para definir atribuciones competenciales como la que se aprecia en el enunciado del artículo 3 del Decreto 030 de 2026. Las funciones y atribuciones del DAFP no pueden surgir *ex nihilo* de un decreto reglamentario; deben encontrar sustento en la ley. En el caso que ahora se revisa, ellas se soportan en la Ley 19 de 1958 y en el Decreto Ley 2169 de 1992 (modificado por el Decreto Orgánico 430 de 2016)⁵⁴.

Por ende, que ahora se examine y suspenda la totalidad del Decreto 030 de 2026, incluyendo el pluricitado artículo 3, no incide ni resta facultad ninguna a esta autoridad administrativa; pero sí contribuye a amparar la seguridad jurídica en nuestro ordenamiento jurídico. Precave el riesgo de confusiones o eventuales controversias o litigios derivados de la incertidumbre que podría conllevar una medida parcial respecto del contenido normativo de este decreto. En consecuencia, pese a haber razones formales para circunscribir el análisis cautelar a los artículos 1, 2 y 4 del Decreto 030 de 2026, por los motivos anotados se adopta una perspectiva integral o total respecto del objeto de control.

2. Las condiciones fijadas por el CPACA para la suspensión provisional de un acto administrativo en un juicio de nulidad:

De acuerdo con lo previsto por el Capítulo XI de la Parte Segunda del CPACA, las medidas cautelares (i) proceden en todo proceso declarativo que se adelante ante el

⁵³ Véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 6 de junio de 2023, Rad. No. 11001032400020220030900, C.P.: Roberto A. Serrato Valdés; con referencia a precedentes de esta misma célula judicial, como la sentencia de 21 de junio de 2018, Rad. No. 05001233100020069341901, C.P.: Roberto A. Serrato Valdés; o la sentencia de 12 de junio de 2014, Rad. No. 25000232400020050043401, C.P.: María Elizabeth García González

⁵⁴ Así, el artículo 16.13 del Decreto Orgánico 430 de 2016 confía a la Dirección Jurídica de esta entidad “[a]tender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de competencia del Departamento”.



contencioso administrativo⁵⁵; (ii) antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso⁵⁶; (iii) a petición de parte debidamente sustentada⁵⁷; (iv) su adopción corresponde a la autoridad judicial legalmente competente según el caso⁵⁸; (v) en providencia motivada⁵⁹; (vi) para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia⁶⁰; (vii) pueden tener efectos preventivos, conservativos, anticipativos o de suspensión⁶¹; (viii) de ordinario, su estudio debe estar precedido del procedimiento contradictorio para la adopción de medidas cautelares fijado por la ley⁶²; (ix) salvo en los eventos en los que se configure una situación excepcional, que habilite la solicitud y adopción de una medida cautelar de urgencia (*i. e.* sin procedimiento contradictorio)⁶³; (x) su decreto presupone el estudio del cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley, en función de si se plantean pretensiones de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho o de otro tipo⁶⁴; (xi) dicho análisis no constituye (y no debe constituir) prejuzgamiento⁶⁵; (xii) pueden ser típicas o atípicas, según gocen o no de regulación legal⁶⁶; o positivas o negativas, dependiendo de la clase de obligación que engendren⁶⁷; y pueden (xiii) decretarse de modo unitario o acumularse una pluralidad de ellas, en atención a las circunstancias del supuesto evaluado⁶⁸. De cualquier forma, la medida decretada será siempre (xiv) revisable por el juez que la decretó⁶⁹; (xv) susceptible de los recursos procedentes según el caso⁷⁰; y (xvi) su impugnación se concede en efecto devolutivo, por lo que no suspende el cumplimiento de la medida decretada ni altera el curso del proceso⁷¹.

Para los juicios de nulidad como el *sub lite*, el artículo 230 del CPACA ha previsto que la suspensión provisional “procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación

⁵⁵ Artículo 229 CPACA.

⁵⁶ Ídem.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Artículos 229 y 125 CPACA.

⁵⁹ Artículo 229 CPACA.

⁶⁰ Ídem.

⁶¹ Artículo 230 CPACA.

⁶² Artículo 233 CPACA.

⁶³ Artículo 234 CPACA.

⁶⁴ Artículo 231 CPACA.

⁶⁵ Artículo 229 CPACA.

⁶⁶ Artículos 229 y 230 CPACA.

⁶⁷ Artículo 230 CPACA.

⁶⁸ Ídem.

⁶⁹ Artículo 235 CPACA.

⁷⁰ Artículos 236, 243.5 y 246.2 CPACA.

⁷¹ Artículo 243 parágr. 1 del CPACA y artículo 323 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012 o CGP).



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud”. Esto significa que **el estudio a cargo del juez contencioso administrativo en sede de nulidad, al efectuar la valoración preliminar que conlleva resolver una solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, no debe limitarse a un mero cotejo formal, básico y superficial de la norma demandada frente a las normas invocadas como vulneradas**. Como es expreso en la ley, no se ha excluido un análisis inicial del caso, todo lo contrario; se ha autorizado incluso el estudio del material probatorio aportado al trámite precautelar. Como ha enfatizado esta Corporación de vieja data, desde la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 (CPACA):

El Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), establecía que esta medida estaba sujeta a que la contradicción con las disposiciones invocadas como fundamento de la solicitud de suspensión fuera manifiesta y apreciada por confrontación directa con el acto demandado, de esa manera, se impedía que el Juez pudiera realizar un estudio profundo del caso, pues la trasgresión debía ser ostensible y como tal, no podía implicar esfuerzo analítico alguno.

Al respecto cabe resaltar que la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo para realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.

Finalmente, el Despacho considera importante destacar que pese a que la nueva regulación le permite al Juez realizar un análisis de la sustentación de la medida y estudiar las pruebas pertinentes, la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento, lo que obliga al Juzgador a ser en extremo cauteloso al momento de resolver la solicitud de suspensión provisional⁷² (negritas fuera de texto).

En este sentido, como se explicó por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en auto de 17 de marzo de 2015, al resolver el recurso de súplica presentado por LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN frente al auto que decretó la suspensión provisional del acto administrativo que imponía sanción disciplinaria al entonces alcalde de Bogotá:

Efectuando una interpretación integral y sistemática del inciso 1º del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, entonces, se concluye que para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una valoración del acto acusado, que comúnmente se ha

⁷² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 3 de diciembre de 2012, Rad. No. 11001032400020120029000, C.P.: Guillermo Vargas Ayala. En sentido análogo, véase, de esta misma Corporación y ponente, el auto de 31 de julio de 2013, Rad. No. 11001032400020130001800.



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

llamado valoración inicial, y que implica una confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud.

Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2° del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no constituye prejuzgamiento, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final.

(...)

La contradicción y el análisis entre las normas invocadas y el acto administrativo exige, entonces, que luego de un estudio de legalidad inicial, juicioso y serio, se pueda arribar a la conclusión de que el acto contradice la norma superior invocada, exigiendo, se insiste, la rigurosidad del Juez en su estudio, con fundamento en el acto o las pruebas allegadas con la solicitud (negritas fuera de texto)⁷³.

El tránsito de un modelo de suspensión provisional excepcionalísima, sujeto a una violación flagrante o protuberante de la legalidad, visible por simple el cotejo formal directo entre el acto revisado y las normas invocadas, a un esquema más flexible y tuitivo de los derechos y de la integridad del ordenamiento jurídico, también ha sido reconocido por la Corte Constitucional. Como se aprecia en la sentencia C-284 de 2014, al comentar la evolución del régimen de medidas cautelares producto de la expedición del CPACA, el Alto Tribunal afirma que en vigencia del nuevo estatuto contencioso administrativo “[s]i se pide la suspensión provisional de un acto administrativo, en un proceso de nulidad, la misma procede cuando del análisis del acto cuestionado y de su confrontación con las normas invocadas surge una violación de las últimas. En esto hay, como se ve, un cambio fundamental pues ya no se exige - como en el Código anterior- una “*manifiesta infracción*”, y por el contrario se ordena hacer un análisis” (cursivas del texto citado).

Esta línea se ha mantenido inalterada hasta el día de hoy. En este sentido, como se expresa en el auto de la Sección Segunda del Consejo de Estado del pasado 12 de

⁷³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto de 17 de marzo de 2015, Rad. No. 11001031500020140379900, C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez.



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

febrero de 2026⁷⁴, al resolver la solicitud de suspensión provisional del Decreto 1469 de 2025 (“por el cual se fija el salario mínimo mensual legal”):

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

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

186. En otras palabras, tratándose de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, en procesos como el de la referencia, el solicitante o solicitantes tendrán la carga de sustentar razonadamente en qué consistió la violación de las normas superiores que genera o generó el acto acusado, para que sea a partir de esa sustentación que el juez de lo contencioso - administrativo realice una “valoración inicial de legalidad del acto”⁷⁵ y determine si existe, o no, mérito para el decreto de dicha cautela.

187. Asimismo, sobre el alcance de dicha confrontación, la Subsección A de la Sección Segunda de esta corporación ha sostenido que esta implica estudiar los cargos de cara a (i) la vigencia de las normas; (ii) las jerarquías normativas; (iii) las posibles antinomias; (iv) la ambigüedad normativa; (v) la integración normativa; (vi) la jerarquía de los criterios y postulados de interpretación; entre otros⁷⁶, pues “comporta un primer acercamiento al debate, en el que se realizan interpretaciones normativas y valoraciones, pero sin que ello afecte o comprometa el contenido de la sentencia que debe poner fin a la cuestión”⁷⁷ (negritas fuera de texto).

⁷⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección, A, auto del 12 de febrero de 2026, Rad. No. 11001032500020260000400 (0004-2026), C.P.: Juan Camilo Morales Trujillo.

⁷⁵ Consejo de Estado, Sala Plena, auto de 17 de marzo de 2015, Rad. No. 11001031500020140379900 (IJ). [referencia citada por el texto]

⁷⁶ Puede consultarse, entre otros: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, auto de 12 de abril de 2021, Rad. 11001032500020180078600 (3021-2018), Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, auto de 18 de junio de 2024, Rad. 11001032500020230011400 (3719-2023). [referencias citadas por el texto]

⁷⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, auto de 22 de abril de 2021. Rad. 11001032500020190089400 (6439-2019). [referencia citada por el texto]



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

En este orden de ideas, el juez contencioso administrativo se ha mantenido fiel al planteamiento según el cual si bien la suspensión provisional no presupone ya una violación evidente, ostensible o manifiesta de la legalidad invocada como base de la acusación formulada por la parte demandante, ni excluye un análisis material del caso ni una cierta valoración probatoria, el nivel de escrutinio jurídico que procede en esta etapa procesal no es comparable con el del momento de dictar sentencia. De ahí que **no sea procedente ni exigible, en esta fase, acreditar una plena refutación o la completa desvirtuación de la presunción de legalidad que acompaña al acto administrativo.**

El alcance del análisis preliminar o de la valoración inicial procedente en este momento procesal dista de tener dicha profundidad; más aún, no debe tenerla, so pena de arriesgarse a prejuzgar la causa y poner en entredicho las garantías judiciales de la imparcialidad y del debido proceso. En este sentido, la comprensión del juez contencioso administrativo acerca de las condiciones que debe verificar y la hondura del estudio que puede llevar a cabo sobre los actos administrativos cuya suspensión provisional se requiere, se han mantenido constantes; esto es, se ha seguido la línea demarcada desde los primeros tiempos de vigencia del CPACA y se ha distinguido entre el examen propio de la anulación y el correspondiente a la evaluación que puede fundamentar la suspensión provisional de un acto administrativo. Así, por ejemplo, como se evidencia en un reciente pronunciamiento de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que denegó la suspensión provisional del Decreto 1485 de 2025 (“por el cual se sustituye el Título 17 del libro 2 parte 2 ‘‘Mecanismo de cobertura de deslizamiento del salario mínimo’’ del Decreto número 1833 de 2016, por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones”), se entiende que:

(...) la expedición del CPACA supuso un cambio de paradigma en relación con los requisitos para el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional en procesos de nulidad. La primera y más importante exigencia legal para tal fin es que se evidencie una violación de las normas invocadas como vulneradas por el solicitante, que surja del «análisis» del acto demandado y su confrontación con aquellas.

17. Aunque la trasgresión del ordenamiento no fue cualificada por el legislador, esto es, no debe ser evidente, palmaria o producto de la simple comparación, lo cierto es que el artículo 229 impuso un límite sólido al examen preliminar que debe realizar el juez, según el cual, «[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento». En otros términos, el estudio de legalidad en el proceso contencioso administrativo, según la etapa en que se encuentre, goza de distintos niveles de profundidad.

18. Lo anterior no supone que el «análisis» propio del estudio de la medida cautelar sea superficial, pues el juez no está sometido a un método



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

exclusivamente silogístico para evidenciar y argumentar el decreto de la suspensión provisional de un acto administrativo; pero tampoco implica que, apenas en la etapa preliminar del proceso, sin el desarrollo de las respectivas instancias probatorias, incluso sin fijar el litigio, el juez deba presentar los razonamientos inherentes a la debida sentencia. Esto se sustenta, precisamente, en que los argumentos y el sentido del fallo se construyen durante el proceso.

19. Así, para la suspensión de los efectos de un acto administrativo demandado por el medio de control de nulidad no se requiere que la vulneración del ordenamiento sea evidente ante la simple y desprevenida lectura, pero tampoco es equivalente al estudio legal y argumentativo para sustentar una decisión de fondo que, por su naturaleza, debe comprender un juicio más completo e integral del ordenamiento jurídico a través de distintas técnicas de interpretación normativa⁷⁸ (negrillas fuera de texto).

Lo hasta aquí expuesto permite evidenciar que (i) en la actualidad la figura de la suspensión provisional no está regida por una concepción excepcionalista; (ii) basta para su decreto que la infracción de las disposiciones alegadas por el demandante “surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud”⁷⁹; razón por la cual (iii) su adopción no presupone el derribo de la presunción de legalidad que acompaña al acto controlado (tal como se exige para su anulación). Esto, debido a que (iv) el escrutinio judicial procedente en esta fase comporta apenas una valoración inicial o análisis preliminar de la legalidad del acto, distinta en su intensidad y alcance del examen requerido para dictar sentencia. Esta distinción, que opera como guía y como límite, (v) obedece a que la ley es expresa en señalar, en defensa de las garantías de imparcialidad y debido proceso, que “[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”⁸⁰.

Con base en estos elementos, se procede al estudio de la problemática concreta que se resuelve en el *sub lite*. Ello, en ejercicio de la autorización contenida en el artículo 238 de la Constitución, que como forma de tutelar los derechos de las personas y la integridad del ordenamiento jurídico, expresamente reconoce al contencioso administrativo la facultad de “suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”.

⁷⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, auto del 17 de junio de 2026, Rad. No. 11001032500020260011100 (0390-2026), C.P.: Jorge Iván Duque Gutiérrez.

⁷⁹ Artículo 231 CPACA.

⁸⁰ Artículo 229 CPACA.



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

3. Análisis del caso concreto:

El Despacho dispondrá el decreto de la suspensión provisional solicitada, por encontrar que del análisis preliminar del reglamento demandado respecto de varias de las normas invocadas y los argumentos expuestos por el actor y por el MINISTERIO PÚBLICO, surgen con claridad, en esta etapa temprana del proceso de control objetivo de la legalidad del Decreto 030 de 2026, elementos suficientes para evidenciar la infracción de principios y reglas constitucionales y legales estructurales dentro del Estado social y democrático de Derecho establecido por el artículo 1 de la Constitución, cuya protección justifica ampliamente esta medida cautelar.

En línea con la jurisprudencia consolidada del Consejo de Estado en torno a los contornos del análisis preliminar que procede efectuar en esta etapa incipiente del trámite judicial, no se abordan en este pronunciamiento cuestiones de fondo, planteadas por varios de los intervinientes en esta discusión, como lo atinente al carácter facultativo o no de la prima especial de servicios para los miembros del Congreso de la República reconocida por el Decreto 2170 de 2013 (suprimida por el Decreto 030 de 2026); el alcance de la potestad reglamentaria del Presidente de la República de las previsiones de la Ley 4 de 1992, en cuanto ley marco (artículo 150.19 literal e) de la Constitución); o la suficiencia, legitimidad y pertinencia de las razones o la motivación esgrimida en el caso concreto por el Gobierno Nacional para la adopción de medidas que, por su impacto en el régimen salarial y prestacional de los servidores del Congreso de la República y de otros órganos del poder público, deben estar apoyadas en estudios y análisis que evidencien su fundamento y proporcionalidad, al punto que permitan justificar su puesta en marcha y excluyan su supuesto carácter regresivo frente a los derechos laborales y prestacionales de los servidores públicos afectados. Por la mayor complejidad que representan estos puntos y depender de valoraciones y comprobaciones más técnicas y profundas de lo que esta fase temprana del proceso judicial admite, su estudio se remite al momento de dictar sentencia. También se deja para ese momento culminante de este juicio de nulidad la valoración del carácter regresivo o no del decreto demandado y de su pretendida contradicción al principio de progresividad de los derechos sociales.

Puesto que ni la parte demandante, ni el MINISTERIO PÚBLICO, ni ninguna de las entidades demandadas ni sus coadyuvantes presentaron material probatorio que amerite ser analizado en esta etapa, el estudio de procedencia de la suspensión provisional de la referencia se emprende desde un prisma puramente abstracto, basado en el análisis jurídico objetivo de las normas invocadas como vulneradas por quienes promueven el decreto de esta medida cautelar. Ello implica centrarse en los señalamientos de desconocimiento de las garantías estatuidas tanto por la Ley 4 de 1992, como por la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y la afectación de los



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

principios de igualdad y de autonomía e independencia de la Rama Judicial (3.2); los cuales, como se verá, se encuentran estrechamente relacionados. Con todo, antes de efectuar este análisis, se estima procedente diagramar de modo esquemático el ámbito de aplicación subjetiva del Decreto 030 de 2026 y esbozar rápidamente sus efectos sobre la nube de agentes estatales que se ven afectados por la medida *sub examine* (3.1). Esta última precisión resulta fundamental, habida cuenta de lo afirmado por una de las entidades intervinientes en este trámite respecto a que desde el punto de vista subjetivo, “el Decreto 30 de 2026 tiene un alcance estrictamente limitado a los miembros del Congreso de la República. No resulta extensible a otros servidores públicos del orden nacional, territorial o descentralizado, ni modifica directa o indirectamente los regímenes salariales de empleados públicos distintos a senadores y representantes a la Cámara”⁸¹.

3.1.- El ámbito de aplicación subjetiva de la medida adoptada por el Decreto 030 de 2026 y sus principales efectos frente a los servidores públicos afectados:

Aun cuando, en principio, desde una mirada formal, el Decreto 030 de 2026 se limita a suprimir la prima especial de servicios prevista por el Decreto 2170 de 2013 a favor de los miembros del Congreso de la República, un análisis más profundo lleva a comprobar que sus efectos se proyectan más allá de quienes conforman el órgano legislativo. Producto de la intrincada arquitectura de los sistemas salariales de algunos de los servidores públicos en Colombia, las repercusiones de la derogatoria decretada por el Decreto 030 de 2026 se esparcen capilarmente a lo largo de un sinnúmero de órganos estatales y corporaciones públicas, allende el Parlamento nacional, para dar lugar a lo que ha sido conocido o denominado como efecto “cascada”⁸².

Este fenómeno obedece, en lo fundamental, al **complejo modelo entrecruzado de remisiones entre sistemas salariales de remuneración de los servidores públicos adoptado por la Constitución y la ley**. Así, por ejemplo, el artículo 280 de la Constitución dispone que los agentes del Ministerio Público tendrán “las mismas calidades, categoría, **remuneración, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces** de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo” (negritas fuera de texto). En igual sentido, el artículo 15 de la Ley 4 de 1992 vincula la remuneración de los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Registrador Nacional del Estado Civil con los ingresos de los

⁸¹ Folio 5 del pronunciamiento del DAPRE sobre la solicitud de medidas cautelares. Índice 0026 SAMAI.

⁸² Folios 8 y ss. del escrito de intervención del MINISTERIO PÚBLICO. Índice 0056 SAMAI.



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

parlamentarios, al disponer que aquellos “tendrán una prima especial de servicios, que sumada a los demás ingresos laborales, igualen a los percibidos en su totalidad, por los miembros del Congreso, sin que en ningún caso los supere”. Una medida similar figura también, por ejemplo, en el artículo 4 del Decreto 53 de 1993 a favor del Fiscal Jefe de Unidad y de los fiscales ante la Corte Suprema de Justicia; así como en los artículos 2, 3 y 5 del Decreto 306 de 2026 en beneficio del Fiscal General de la Nación, el Vicefiscal General de la Nación y los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia que optaron por el régimen salarial y prestacional establecido en el artículo 4° del Decreto 53 de 1993 y en el artículo 5° del Decreto 108 de 1994.

Esta complicada realidad se ha expandido también, de otro lado, fruto del desarrollo que a nivel reglamentario se ha dado, con fines de nivelación salarial y cierre de los desbalances en la escala salarial al interior de la Rama Judicial, a beneficios como la **bonificación por compensación** reconocida a los magistrados de tribunal y a los cargos equivalentes. En efecto, desde el Decreto 610 de 1998, normas como el Decreto 1102 de 2012 han establecido que los Magistrados de Tribunal, Magistrados de Consejo Seccional, Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Magistrados Auxiliares de las Altas Cortes, Abogados Asistentes y Abogados Auxiliares del Consejo de Estado, Fiscales Delegados ante Tribunales de Distrito, Fiscales Auxiliares ante la Corte Suprema de Justicia, Directores Ejecutivos Seccionales de Administración Judicial, Secretarios Generales de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Corte Constitucional y Secretario Judicial del Consejo Superior de la Judicatura y los funcionarios vinculados a la Procuraduría General de la Nación, en empleos en los que actúen de manera permanente como agentes del Ministerio Público ante los Magistrados del Tribunal, recibirán una bonificación equivalente a un valor que sumado a la asignación básica y demás ingresos laborales iguale al ochenta por ciento (80%) de lo que por todo concepto devenguen anualmente los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia Consejo de Estado, Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura. Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, este beneficio opera como “un piso y un techo”, por cuanto no podrá ser superado, ni rebajado en ningún caso⁸³. También se cuentan en este frente disposiciones como el artículo 12 del Decreto 306 de 2026, en virtud del cual los fiscales auxiliares de los Fiscales Delegados ante la Corte Suprema de Justicia tendrán los mismos derechos y garantías que los Magistrados Auxiliares de la Corte Suprema de Justicia, con lo cual las referencias

⁸³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Sala de Conjueces, sentencia de 2 de septiembre de 2019, Rad. No. 41001-23-33-000-2016-00041-02 (2204-18). C.P.: Carmen Anaya de Castellanos.



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

cruzadas o reenvíos entre sistemas salariales en comento surten asimismo sus efecto en el ámbito de la Fiscalía General de la Nación⁸⁴.

Por ende, a la vista de este difícil entramado normativo, **disminuir los ingresos de los miembros del Congreso de la República** dista de ser una operación desprovista de efectos colaterales; todo lo contrario, **supone afectar un referente o variable de forzosa consideración para la determinación del salario de una importante masa de servidores públicos** vinculados a distintas ramas y órganos del poder público. Negar esta realidad implica dar la espalada al Derecho positivo vigente en Colombia desde la Carta de 1991.

En este sentido, debe señalarse que aun cuando **el artículo 6 del Decreto 313 de 2026** (del 25 de marzo) **introdujo un régimen de transición para la aplicación del Decreto 030 de 2026**, con la intención de poner a salvo los derechos salariales y prestacionales de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo que gozan de una situación jurídica consolidada antes del 20 de julio de 2026, e incluso contempló un tratamiento análogo a favor de estos empleos cuando quiera que estén siendo provistos mediante concurso de méritos en curso (y haya lista de elegibles en firme y se tome posesión de los respectivos cargos), el impacto de los efectos de la norma controlada respecto de la nube de servidores públicos afectados por la medida que en él se adopta es innegable.

Su primera y más directa repercusión, tomando en consideración lo previsto por el precitado artículo 6 del Decreto 313 de 2026, es **la existencia, a partir del 20 de julio de 2020, de un tratamiento salarial bifurcado al interior de la Rama Judicial, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación**. Aunque se desempeñen los mismos cargos y se cumplan idénticas funciones, con el mismo régimen de dedicación y de responsabilidades, su remuneración será distinta. Será preciso ubicar, de un lado, al grupo de los favorecidos por el régimen de transición recién establecido por el Decreto 313 de 2026, con ingresos mayores; y de otro, al grupo de los afectados por la aplicación del Decreto 030 de 2026, cuya remuneración será inferior, producto de la supresión de la pluricitada prima especial de servicios a favor de los miembros del Congreso de la República.

De hecho, tal dualidad o bifurcación en el tratamiento salarial y prestacional estará también presente al interior del órgano legislativo. Ello, fruto de lo resuelto por esta Corporación en auto del pasado 23 de junio de 2026, en una causa similar a la que

⁸⁴ De hecho, la homologación de los cargos de la Fiscalía con los de la Rama Judicial es un mandato fijado por el artículo 159 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, que impone a aquella observar la nomenclatura y grados previstos para estos.



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

ahora se examina⁸⁵, en el cual se negó la suspensión provisional del Decreto 030 de 2026, pero se dispuso cautelarmente, como medida atípica adoptada bajo la forma de interpretación conforme, lo siguiente:

SEGUNDO: *Precisar, para efectos exclusivamente cautelares y sin que ello implique prejuzgamiento, que la conservación provisional de los efectos del Decreto 0030 de 2026 se sustenta en una interpretación conforme a la Constitución Política y a la Ley 4.^a de 1992, según la cual su aplicación: i).- No puede desconocer pagos causados, derechos adquiridos ni situaciones salariales o prestacionales consolidadas bajo el régimen previsto en el Decreto 2170 de 2013; ii).- No puede afectar arbitrariamente expectativas legítimas protegidas; iii).- No puede considerar la nueva posesión de un congresista inmediatamente reelegido como causa suficiente, por sí sola, para desconocer las situaciones jurídicas consolidadas durante una relación de servicio que continúa sin interrupción temporal o material; y iv).- El nuevo régimen debe aplicarse a quienes ingresen por primera vez al Congreso desde el 20 de julio de 2026, pero no a quienes sean reelegidos de manera inmediata y continúen sin solución de continuidad, respecto de las situaciones salariales y prestacionales consolidadas bajo el Decreto 2170 de 2013, mientras se produce el fallo de fondo.*

Son, por tanto, apreciables a simple vista, como proyecciones prácticas del Decreto 030 de 2026, dos grandes efectos: en primer lugar, el recorte en los ingresos que comenzarán a percibir quienes se vinculen desde el 20 de julio de este año como miembros del Congreso de la República o como servidores de la Rama Judicial, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación, cuya remuneración esté directa o indirectamente determinada por los ingresos de los parlamentarios, por relación a los valores que percibirán quienes ocupen esos mismos empleos y cuenten con una situación amparada por el régimen de transición previsto por el Decreto 313 de 2026. Según las estimaciones que ofrece EL MINISTERIO PÚBLICO en su intervención, esto puede determinar una oscilación salarial entre diecisiete (17) y veintidós (22) millones de pesos para sus funcionarios afectados por la medida. Este rango determina un impacto que en manera alguna puede desestimarse a la ligera o tildarse de menor.

Un segundo efecto derivado de la ejecución de la medida contemplada por el Decreto 030 de 2026, que refulge sin dificultad del doble tratamiento salarial que viene de ser anotado, es la notable brecha salarial que origina al interior de las distintas organizaciones públicas en las cuales va a impactar su aplicación, cuyos empleados quedarán irremediablemente divididos en ganadores y perdedores. Fruto de este

⁸⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Sala de Conjueces, auto de 23 de junio de 2026, Rad. No. 11001-03-25-000-2026-00090-00 (0232-2026), C.P.: Carlos Mario Isaza Serrano.



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

efecto, los mismos empleos, con idéntica carga de trabajo y simétricas responsabilidades, comenzarán a percibir distintas remuneraciones en función del momento de su vinculación al cargo.

La nómina de servidores públicos afectados por el Decreto 030 de 2026 y su régimen de transición (fijado *ex post* por el Decreto 313 de 2026) se divide así en dos grandes grupos: el de los favorecidos y el de los desfavorecidos. Los “ganadores” serán los beneficiados por una situación jurídica consolidada antes del 20 de julio de 2026; los “perdedores” o perjudicados (por relación a los montos percibidos por los primeros), aquellos que ingresen al servicio con posterioridad a esta fecha.

3.2.- Análisis de los señalamientos relacionados con la afectación de las garantías fijadas por la Ley 4 de 1992, la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y el principio de igualdad y el de independencia y autonomía de la Rama Judicial:

Como se señaló líneas atrás, por su talante puramente jurídico-objetivo y no dependencia de valoraciones jurídicas o probatorias complejas, en esta instancia temprana del proceso judicial en curso luce procedente ocuparse de los reproches formulados contra el Decreto 030 de 2026 con fundamento en el supuesto desconocimiento de las garantías laborales y prestacionales establecidas por la Ley 4 de 1992 y la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, lo mismo que en el atentado denunciado a los principios de independencia y autonomía de la Rama Judicial y de la posible vulneración del principio de igualdad. Puesto que los dos primeros argumentos conectan directamente con la tutela de la independencia y autonomía de la justicia, su análisis se efectuará de manera integrada, para examinar por separado lo atinente al principio de igualdad.

a) El cargo de desconocimiento de las garantías salariales y prestacionales contempladas por la Ley 4 de 1992 y por la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y su nexo con la pretendida afectación de la independencia y autonomía de la Rama Judicial:

Como se mencionó en los antecedentes de esta providencia, el demandante denuncia el desconocimiento de derechos adquiridos por los servidores públicos afectados por la medida impugnada y una subsecuente violación a los principios de seguridad jurídica y protección de la confianza legítima. La intervención de LA PROCURADURÍA, por su parte, acusa al Decreto 030 de 2026 de vulnerar los artículos 2-a), 4 y 10 de la Ley 4 de 1992, así como de desnaturalizar la regla de paridad salarial entre magistrados de las altas cortes y miembros del Congreso de la República prevista por el artículo 15 de dicho estatuto con espíritu tuitivo, de paridad y dignificación de los salarios de las altas



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

jerarquías del Estado. Igualmente denuncia el desconocimiento de garantías institucionales previstas por los artículos 1, 152.7 y 157 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en defensa de la independencia judicial y, por contera, la afectación de este principio y del de autonomía de la Rama Judicial. En sentir de la agencia del MINISTERIO PÚBLICO, “[l]a remuneración de los funcionarios judiciales no constituye un privilegio individual, sino una garantía institucional vinculada a la independencia, estabilidad, imparcialidad y dignidad de la función jurisdiccional”⁸⁶.

Las entidades públicas que han tomado parte en este trámite cautelar han resaltado al unísono, como se lee en la intervención del MHCP, que “aceptar la suspensión solicitada implicaría alterar súbitamente el régimen normativo vigente, generar impactos fiscales inmediatos, comprometer la planeación presupuestal del Estado y afectar la continuidad de políticas públicas cuya legalidad aún no ha sido desvirtuada en sede judicial”⁸⁷. Por su parte, el DAFP niega el impacto directo del Decreto 030 de 2026 sobre los derechos de los funcionarios de la Rama Judicial, habida cuenta de las supuestas medidas tomadas por el Gobierno Nacional en los Decretos 306, 313 y 321 de 2026. Y afirma que ello desvirtúa el pretendido “perjuicio irremediable” sobre el salario de los funcionarios de la jurisdicción alegado por el demandante⁸⁸.

De acuerdo con lo establecido por el literal a) del artículo 2 de la Ley 4 de 1992, los regímenes salariales y prestacionales desarrollados por el Gobierno Nacional en ejercicio de la competencia reglamentaria que le corresponde debe tener en cuenta el respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales; y resalta que en ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales. Como quedó visto en el apartado anterior de esta providencia, el régimen de transición fijado por el artículo 6 del Decreto 313 de 2026 permite en cierta forma enervar la acusación elevada por EL DEMANDANTE y EL MINISTERIO PÚBLICO, en cuanto pone a salvo las situaciones jurídicas consolidadas antes del 20 de julio de este año.

Fruto de dicha previsión, el grupo de los servidores públicos “ganadores” no experimentará afectación alguna de sus derechos e intereses legítimos, que se mantienen intactos. Por su parte, visto con rigor, el grupo de “perdedores” no experimentaría desmejora alguna en su situación patrimonial, dado que este bloque de funcionarios, que inicia *ex novo* su vínculo con el Estado desde el 20 de julio de 2026, no podría perder un derecho que no ha adquirido. Por su fecha de ingreso al servicio público, sus condiciones de vinculación no deberían integrar el beneficio

⁸⁶ Folios 5-6 *ibidem*.

⁸⁷ Folio 3 del pronunciamiento del MHCP sobre la solicitud de medida cautelar. Índice 0027 SAMAI.

⁸⁸ Folio 3 del pronunciamiento del DAFP sobre la solicitud de medida cautelar. Índice 0030 SAMAI.



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

correspondiente a la prima especial de servicios suprimida por el Decreto 030 de 2026, que no estaría en vigor para esa fecha. Desde esta óptica, entonces, frente a este segundo conjunto de servidores públicos no parece tener tampoco asidero el reproche elevado, ya que no se puede perder o lesionar un derecho que no se ha ganado o consolidado jurídicamente. Lo suyo sería, acaso, una mera expectativa, en modo alguno equiparable a un derecho adquirido o a una situación jurídica consolidada⁸⁹.

De otro lado, el artículo 4 de la Ley 4 de 1992 dispone que el Gobierno Nacional, con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2 deberá modificar anualmente el sistema salarial correspondiente a los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional (cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico), del Congreso Nacional, de la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República, así como de los miembros de la Fuerza Pública, “aumentando sus remuneraciones”. Este precepto expresamente deja por fuera a los miembros del Congreso Nacional. Con todo, es visible que ello no excluye a estos servidores públicos del derecho a un salario móvil, que se ajuste año a año de manera acorde al incremento del costo de vida. La regla del artículo 187 de la Constitución, que impone el mandato de reajuste anual de la asignación de los parlamentarios en una proporción igual al promedio ponderado de los cambios en la remuneración de los servidores de la Administración Central, así permite afirmarlo.

Aun cuando también aquí podría incidir el régimen de transición establecido por el artículo 6 del Decreto 313 de 2026, de modo que, con base en una interpretación enfocada desde un prisma subjetivo o personal (y no institucional o centrada en el empleo público), sería plausible entender que la exigencia de aumentos se cumple en todos los casos, tanto para quienes tienen una situación jurídica consolidada, como para los nuevos vinculados (a partir del 20 de julio). La diferencia estaría, lógicamente, en que para estos últimos dicha garantía operaría solo hacía adelante o *pro futuro*, con base en el monto de ingresos percibidos desde el inicio de su relación.

Ello se muestra, sin embargo, más dudoso. Si bien tal lectura subjetiva de la regla en comento podría excusar jurídicamente el desbarajuste que supone la dualidad de tratamientos salariales impuesto por la aplicación conjunta del Decreto 030 de 2026 y de su régimen de transición (fijado por el Decreto 313 de 2026), **sin duda origina un serio problema de igualdad al interior de las entidades públicas afectadas**, en las que la aplicación del artículo 13 de la Constitución no debería conocer excepción.

⁸⁹ Sobre los diferentes niveles de protección jurídica que se brinda a las situaciones jurídicas consolidadas y a las meras expectativas, puede verse, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, entre otras, las sentencias C-147 de 1997, C-478 de 1998, C-242 de 2009 o C-149 de 2016.



Nada significa a estos efectos que, de modo sorprendente, la Ley 4 no incorpore de forma explícita entre sus objetivos y directrices una referencia a procurar la igualdad en el tratamiento que debe dispensar el Estado a quienes ocupan un mismo empleo público (con simétricas calidades, funciones, exigencias y responsabilidades)⁹⁰. En manera alguna esta omisión dispensa al Gobierno Nacional, en su tarea reglamentaria, de acatar este principio constitucional esencial dentro de nuestro ordenamiento jurídico. En últimas, como ha reseñado la jurisprudencia constitucional en numerosas ocasiones, “el principio ‘‘a salario igual trabajo igual’’ (CP art. 53), que es una proyección en el campo laboral del principio de igualdad (CP art. 13), tiene rango constitucional, e implica que deben recibir igual remuneración dos trabajadores que realicen el mismo trabajo”⁹¹.

El artículo 10 de la Ley 4 de 1992, por su parte, impone un mandato de acatamiento global al conjunto de sus disposiciones y prescribe que todo régimen salarial o prestacional que se establezca en contravía de sus preceptos o de los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, “carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos”. Como ha quedado visto, solo a condición de hacer una lectura conforme a la Constitución (particularmente desde su artículo 13) de los artículos 2 y 4 de la Ley 4 de 1992 parecería resultar problemático, desde esta óptica, el contenido del Decreto 030 de 2026.

No obstante, esta perspectiva borrosa se despeja al examinar los problemas de encaje de las disposiciones del reglamento demandado con las “garantías institucionales de la independencia” de la Rama Judicial contempladas por la Ley Estatutaria de Administración de Justicia⁹², en especial por sus artículos 152.7 y 157, para el tratamiento de salarial de sus trabajadores. Según estos preceptos:

⁹⁰ Solo el párrafo del artículo 14 de esta ley alude a una revisión del sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial “sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad”. Aun cuando esta referencia resulta abierta y susceptible de interpretaciones que la pueden aproximar a la garantía del principio y del derecho a la igualdad, en el contexto del artículo 14 en comento parece claro que apunta a fundamentar los programas de nivelación salarial y cierre de brechas al interior de la Rama Judicial. Al respecto, véase la sentencia C-244 de 2013 de la Corte Constitucional.

⁹¹ Corte Constitucional, sentencia T-298 de 2000. En sentido análogo, véase, de esta misma Corporación, las sentencias SU-519 de 1997, T-018 de 1999, T-097 de 2006, T-545 A de 2007, T-833 de 2012 o T-369 de 2016.

⁹² Así denomina la Corte Constitucional, en la sentencia C-285 de 2016, al conjunto de reglas especiales previstas por el legislador con miras a asegurar la dimensión institucional y positiva de la independencia judicial (*i. e.* no puramente individual y negativa, o de comprensión de este principio como simple proscripción de la interferencia de actores externos o internos en el ejercicio de la función judicial con fundamento exclusivo en la sumisión a la legalidad). Ello supone reconocer como presupuesto de la



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

ARTÍCULO 152. DERECHOS. Además de los que le corresponden como servidor público, todo funcionario o empleado de la Rama Judicial tiene derecho, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias a:

(...)

7. Percibir una remuneración acorde con su función, dignidad y jerarquía la que no puede ser disminuida de manera alguna.

ARTÍCULO 157. ADMINISTRACIÓN DE LA CARRERA JUDICIAL. La administración de la carrera judicial se orientará a atraer y retener los servidores más idóneos, a procurarles **una justa remuneración**, programas adecuados de bienestar y salud ocupacional, capacitación continua que incluya la preparación de funcionarios y empleados en técnicas de gestión y control necesarias para asegurar la calidad del servicio, exigiéndoles, al mismo tiempo, en forma permanente conducta intachable y un nivel satisfactorio de rendimiento (negritas fuera de texto).

Aunque en su examen de constitucionalidad de estos preceptos la Corte Constitucional no se detuvo a evaluar en particular lo atinente a la retribución económica de los servicios que prestan empleados y funcionarios de la Rama Judicial, lo expuesto al revisar la exequibilidad del artículo 152 resulta expresivo de la importancia de tomar en serio estas garantías y de su claro nexo el servicio prestado. Para el Alto Tribunal, “[l]a constitucionalidad de la presente disposición, se fundamenta en el hecho de que **las prerrogativas allí establecidas tratan de garantizar la estabilidad y la promoción laboral de los empleados y funcionarios de la rama judicial**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 25, 53 y 122 y siguientes de la Carta Política (...) pues, **al gozar el servidor público de esos derechos podrá contar con mayores garantías de desarrollo personal y profesional, lo cual redundará necesariamente en una mejor y más eficiente administración de justicia**”⁹³ (negritas fuera de texto).

La conexión de estas garantías con la independencia judicial se ha hecho más explícita en la jurisprudencia constitucional reciente. Tiene que ver con el reconocimiento de la dimensión institucional o faceta positiva de este principio, que enlaza con el de autonomía o autogobierno del poder judicial. En este sentido, como explica la Corte Constitucional en la sentencia C-285 de 2016, en la que enjuicia una reforma constitucional y se establece el carácter estructural (y, por tanto, insuprimible e

independencia judicial reglas y garantías instrumentales vinculadas, entre otros asuntos, con las asignaciones presupuestales, la administración de la carrera judicial, las garantías de permanencia y estabilidad en el cargo, el suministro oportuno y adecuado de recursos e insumos para desempeñar la función judicial, los procesos de formación y capacitación de funcionarios judiciales, el régimen disciplinario de funcionarios y empleados judiciales, así como el sistema salarial especial. *Vid.* Corte Constitucional, sentencia C-285 de 2016.

⁹³ Corte Constitucional, sentencia C-037 de 1996.



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

inmodificable en sus trazos cardinales) de los principios de independencia y autonomía de la Rama Judicial:

(...) originalmente la independencia judicial fue concebida como un instrumento orientado a asegurar que el proceso decisional de los jueces estuviese libre de injerencias y presiones de otros actores, como los demás operadores de justicia, las agencias gubernamentales, el legislador, grupos económicos o sociales de presión, medios de comunicación y las propias partes involucradas en la controversia judicial, a efectos de que la motivación y el contenido de la decisión judicial sea exclusivamente el resultado de la aplicación de la ley al caso concreto.

(...)

En efecto (...) en la formulación clásica del principio de independencia judicial, el mismo se consideraba realizado mediante la atribución funcional a un órgano o conjunto de órganos diferenciado de la responsabilidad de administrar justicia. Pronto, sin embargo, se advirtió que era preciso incorporar previsiones orientadas a excluir de la actividad jurisdiccional la interferencia de actores externos. Se trataba entonces de una exigencia de contenido negativo, que buscaba blindar las decisiones de los operadores de justicia en el desarrollo de su actividad jurisdiccional.

En ese tránsito se pasó de la configuración de una serie de garantías de independencia, como sistemas de inamovilidad y de carrera, o previsiones para la administración, más o menos separada del ejecutivo, de los recursos de la Rama Judicial, a la necesidad de postular la autonomía de la Rama, como mecanismo para asegurar la independencia de los jueces.

En esta dimensión, la autonomía atiende a la necesidad de asegurar la auto gestión en asuntos tales como las políticas salariales, los procesos de formación y capacitación, el régimen disciplinario, al sistema de selección de jueces y magistrados, al régimen de carrera, la asignación presupuestal, las reglas para la permanencia en los cargos, entre muchos otros.

Por este motivo, al lado de la dimensión negativa de la independencia judicial, como mera proscripción de toda interferencia externa, hoy en día se reconoce su dimensión positiva que se centra en las garantías institucionales de la independencia como la asignación presupuestal a la Rama Judicial, la administración de la carrera judicial, las garantías de permanencia para jueces y la estabilidad laboral, el suministro oportuno y adecuado de recursos, los procesos de formación y capacitación de funcionarios judiciales, el régimen disciplinario de funcionarios y empleados judiciales, el sistema salarial, entre muchos otros. Todas estas temáticas específicas tienen una incidencia decisiva, aunque indirecta, en la independencia judicial y su manejo autónomo se ha considerado como presupuesto de dicha independencia (subrayado y negrillas fuera de texto).



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

Esta dimensión institucional de la independencia judicial y su muy estrecho lazo con la faceta individual de este principio también han sido reconocidos por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Así, por ejemplo, en el Caso Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay (sentencia de fondo, reparaciones y costas, de 19 de agosto de 2021), este Tribunal recordó que:

*(...) uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es, precisamente, la garantía de la independencia de las autoridades judiciales⁹⁴. También ha destacado que **el ejercicio autónomo de la función judicial debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, como en su vertiente individual, es decir, en relación con la persona de la jueza o el juez específico**. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial, en general, y sus integrantes, en particular, se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial, o incluso por parte de quienes ejercen funciones de revisión o apelación⁹⁵. De esa cuenta, existe una relación directa entre la dimensión institucional de la independencia judicial y el derecho de las juezas y los jueces a acceder y permanecer en sus cargos en condiciones generales de igualdad⁹⁶ (negritas fuera de texto).*

También en el caso Caso Gutiérrez Navas y otros Vs. Honduras (sentencia de fondo, reparaciones y costas de 29 de noviembre de 2023) se alude a esta cuestión. En él recogió los planteamientos del reconocido filósofo del Derecho JOSEPH RAZ, para afirmar que “[l]as **normas relativas a la independencia del poder judicial** -el método de nombramiento de los jueces, la seguridad de su mandato, la forma de fijar sus salarios y otras condiciones de su cargo- **están diseñadas para garantizar que estén libres de presiones externas y sean independientes de cualquier autoridad excepto la de la ley**. Por lo tanto, **son esenciales para la preservación del Estado de Derecho**”⁹⁷.

Para este Despacho, estas posturas jurisprudenciales expresan claros lineamientos constitucionales que cobran sentido en el estudio de la solicitud de medida cautelar bajo examen. No otro puede ser el abordaje de este asunto al no ser la incidencia del Decreto 030 de 2026 sobre servidores de la Rama Judicial una mera hipótesis teórica,

⁹⁴ Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, supra, párr. 73, y Caso Cordero Bernal Vs. Perú, supra, párr. 71.

⁹⁵ Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela, supra, párr. 55, y Caso Cordero Bernal Vs. Perú, supra, párr. 71.

⁹⁶ Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador, supra, párr. 154, y Caso López Lone y otros Vs. Honduras, supra, párr. 194.

⁹⁷ RAZ, Joseph. *The Rule of Law and its Virtue*. In: *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*. Oxford: Oxford University Press, 1979, p. 210–227. p. 217.



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

ni resultar esta en una variación menor o diferida y escalonada en un tiempo prolongado, de suerte que sus efectos no resultasen abruptos ni completamente disruptivos de la igualdad y la equidad que han procurado introducir las políticas de nivelación salarial puestas en marcha desde hace décadas al interior de la jurisdicción.

Por ser la independencia judicial una de los presupuestos fundamentales del Estado social y democrático de Derecho instaurado por nuestra Constitución, cualquier interferencia con su dimensión institucional o individual merece una especial consideración y escrutinio por parte de las autoridades responsables de asegurar su efectividad. En este sentido, para este Despacho, la puesta en cuestión de las garantías de una remuneración “justa” (artículo 157 LEAJ) y “acorde con su función, dignidad y jerarquía” (artículo 152.7 *idem*) resulta inquietante por varias razones. La primera, por sus repercusiones prácticas directas sobre el funcionamiento del aparato judicial. En efecto, no parece requerirse de grandes esfuerzos argumentativos ni de complejas elucubraciones para apreciar nítido el impacto que tendrán para el normal y eficiente funcionamiento de la Rama Judicial la segregación entre “ganadores” y “perdedores” que resulta del pluricitado Decreto 030 de 2026 y de su régimen de transición. Solo una mirada cándida y formalista podría ignorar estas secuelas y contentarse con asumir que la norma enjuiciada únicamente produce efectos patrimoniales individuales, solo proyectados sobre los ingresos personales de quienes ocuparán los cargos afectados por esta medida a partir del 20 de julio de 2026.

Pero además de generar un riesgo plausible de afectación del clima organizacional, desestímulo de la productividad y del compromiso institucional, incentivo a la búsqueda de otros destinos laborales, pérdida de atractivo de la Rama Judicial como lugar de trabajo para los mejores profesionales, desestabilización de la estabilidad laboral y un frente abierto a litigios y reclamaciones, la compatibilidad de la medida enjuiciada con el mandato legal estatutario que ordena remuneraciones acordes con las funciones, dignidad y jerarquía de cada cargo (artículo 152.7) se muestra harto dudosa. No luce fácilmente compatible con este precepto la dualidad de tratamiento salarial referido líneas atrás. Ni qué decir de la prescripción legal de una remuneración justa: ¿podría tomarse por justa una remuneración que contradice el principio de igualdad; más aún cuando ello tiene lugar en un ámbito que, como el de la Rama Judicial, está presidido por principios de meritocracia e igualdad en el acceso y los requisitos de permanencia en el cargo (artículos 156 y 160 LEAJ)? Este asunto se desarrolla a continuación.

b) El cargo de desconocimiento del principio de igualdad:

Lo hasta aquí argumentado hace apreciables los problemas de constitucionalidad que presenta la medida enjuiciada desde la óptica de la igualdad (artículo 13 de la Constitución), vista en concreto desde la regla “a igual trabajo, igual salario” (artículos



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

13, 25 y 53 ídem). Como recuerda la Corte Constitucional en la sentencia T-369 de 2016:

Independientemente de si la relación laboral se desarrolla en el sector público o privado, debe ser justa y digna por orden expresa de la Constitución, que en su artículo 25 dispone: “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.

Del segundo de estos requisitos –justicia– se desprende el principio “a trabajo igual, salario igual”. Éste corresponde a la obligación para el empleador de proporcionarles a sus trabajadores una remuneración acorde con las condiciones reales del trabajo. Es decir, una que provenga de la observación de elementos objetivos y no de consideraciones subjetivas, caprichosas o arbitrarias. Así pues, quienes ocupan el mismo cargo, desarrollan las mismas funciones y demuestran tener las mismas competencias o habilidades para cumplir con la tarea que se les ha encomendado, deben percibir la misma remuneración, toda vez que no existen, en principio, razones válidas para tratarlos de forma distinta.

(...) la Corte ha sostenido que para acreditar la vulneración del principio “a trabajo igual, salario igual”, primero debe estarse ante dos (2) o más sujetos que al desempeñar las mismas funciones y estar sometidos al mismo régimen jurídico de exigencias de cualificación para el empleo, son comparables y, no obstante ello, reciben una remuneración diferente. Seguidamente, el Tribunal ha indicado que se deben analizar las razones por las cuales existe la desigualdad, a efectos de determinar si ellas cuentan con un respaldo constitucional y si son lo suficientemente poderosas como para limitar el derecho fundamental a la igualdad.

Respecto a los criterios válidos que pueden justificar una diferenciación salarial, la jurisprudencia constitucional ha permitido, entre otros, los siguientes: (i) criterios objetivos de evaluación y desempeño; (ii) diferencias de la estructura institucional de las dependencias públicas en que se desempeñan cargos que se muestran prima facie análogos; y (iii) distinta clasificación de los empleos públicos, a partir de la cual se generan diferentes escalas salariales, que responden a cualificaciones igualmente disímiles para acceder a dichos empleos (negrillas fuera de texto).

Esta regla, fijada por nuestra Constitución y amparada de manera consistente por la jurisprudencia constitucional, obliga a parar mientes a los efectos de la reglamentación bajo análisis. El doble tratamiento salarial y prestacional que introduce al interior del poder judicial y, por reflejo, al interior de organizaciones como la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO, entre otras, a más de en el Congreso de la República, se muestra problemático; más aún cuando, **producto de los mencionados efectos**



Radicación: 11001 03 25 000 2026 00076 00 (0159-2026)
Demandante: Sady Andrés Orjuela Bernal

sobre servidores públicos vinculados a la jurisdicción, exhibe un potencial notorio de afectación de la independencia de la Rama Judicial en su dimensión institucional.

3.3.- Conclusiones:

De conformidad con los argumentos expuestos, se decretará la medida cautelar solicitada, por encontrar que al poner en entredicho garantías institucionales para la independencia institucional de la Rama Judicial y comprometer la eficacia del mandato constitucional “a igual trabajo igual salario”, el Decreto 030 de 2026 debe ser objeto de suspensión provisional. Por tratarse de una medida de suspensión provisional adoptada en el marco de un juicio de nulidad (artículo 137 del CPACA) no se precisa de exigencia distinta a la verificación de la infracción de las normas invocadas por quienes promueven el decreto de la cautela en cuestión.

Por estar hoy anclados en los ingresos de los miembros del Congreso de la República los sistemas de determinación salarial de algunos de los servidores públicos de la Rama Judicial y de entidades como LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO, producto de las remisiones cruzadas que ha estructurado al efecto la Constitución, la ley y los reglamentos ejecutivos expedidos por el Gobierno Nacional, parece visible que la afectación de aquellos no resulta ajena o indiferente para la remuneración de estos últimos. Fruto de esta ligazón, la afectación de las referidas garantías institucionales estatuidas en favor de la jurisdicción operan también, en el Derecho vigente, como una salvaguarda de la paga de los congresistas.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

DECRETAR LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL del Decreto 030 de 2026, “por el cual se deroga el Decreto 2170 de 2013”, expedido por el Presidente de la República, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO
Conjuez Ponente