



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

Bogotá D.C., primero (1) de octubre de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad
Radicado: 11001-03-25-000-2026-00191-00 (0779-2026) y acumulados¹
Demandantes: María Claudia Escandón García y otros²
Demandados: Nación – Ministerio del Trabajo
Coadyuvantes: Humberto Jairo Jaramillo y otros³

Tema: Medidas cautelares. Suspensión provisional de los efectos del acto administrativo.

Decisión: Decreta la suspensión provisional de los efectos del Decreto 234 de 2026, toda vez que, *prima facie*, contraría los artículos 53 y 189.11 de la Constitución Política, al exceder la potestad reglamentaria del presidente de la República y desconocer la reserva de ley en materia laboral.

El despacho resuelve las solicitudes de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del Decreto 234 del 6 de marzo de 2026, «Por el cual se subroga el Capítulo 7 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo y se dictan otras disposiciones sobre la negociación colectiva unificada por niveles, con las organizaciones de trabajadores del sector privado, las y los trabajadores oficiales», expedido por el ministro de Hacienda y Crédito Público en calidad de delegatario del presidente de la República y el ministro del Trabajo.

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitudes de medida cautelar

1. En la totalidad de los procesos acumulados, los demandantes solicitaron la suspensión provisional de los efectos del decreto acusado; en algunos, respecto de

¹ Acumulados: 11001-03-25-000-2026-00169-00 (0710-2026), 11001-03-25-000-2026-00178-00 (0742-2026), 11001-03-25-000-2026-00179-00 (0743-2026), 11001-03-25-000-2026-00182-00 (0751-2026), 11001-03-25-000-2026-00188-00 (0772-2026), 11001-03-25-000-2026-00192-00 (0781-2026), 11001-03-25-000-2026-00198-00 (0819-2026) y 11001-03-25-000-2026-00269-00 (1064-2026).

² Christian Munir Garcés Aljure (0710-2026); Paloma Valencia (0742-2026); Laura Judith Florez Castañeda (0743-2026); Federación Nacional de Comerciantes – FENALCO (0751-2026); Carlos Valencia Abogados Asociados S.A.S. (0772-2026); Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI (0781-2026); Carlos Mario Salgado Morales (0819-2026); Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI, Sociedad de Agricultores de Colombia – SAC, Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas – ACOPI, Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia – ASOBANCARIA (1064-2026).

³ Parte demandante: Humberto Jairo Jaramillo y Federación Colombiana de Entidades Autorizadas para Afiliar en Forma Colectiva a Trabajadores Independientes al Sistema de Seguridad Social Integral (FEDECOLTIA). Parte demandada: Carlos Ernesto Castañeda Ravelo.



ciertos apartados y, en otros, de todo el acto administrativo. A continuación, se expondrán los argumentos formulados como fundamento de dichas peticiones⁴.

- **Exceso en la potestad reglamentaria por la creación de un nuevo modelo de negociación colectiva sin respaldo legal⁵**

2. Los solicitantes afirmaron que el Decreto 234 de 2026 vulneró los artículos 4, 6 y, principalmente, el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, porque excedió la potestad reglamentaria atribuida al Gobierno nacional.

3. Con apoyo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, sostuvieron que dicha facultad se circunscribe a desarrollar la ley y hacer posible su cumplida ejecución. Por ello, consideraron indispensable la existencia de una regulación legal previa susceptible de reglamentación, sin que el Ejecutivo pueda crear instituciones jurídicas, modificar, ampliar o sustituir su contenido ni ejercer competencias reservadas al Congreso de la República.

4. A partir de esa premisa, afirmaron que el acto acusado no desarrolla las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo (en adelante CST) ni los Convenios 98 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) –aprobados mediante las Leyes 27 de 1976 y 524 de 1999, respectivamente–, sino que crea un modelo integral de negociación colectiva por niveles. A su juicio, el decreto regula su estructura, funcionamiento, representatividad y efectos jurídicos, además de imponer obligaciones y cargas no previstas en aquellas normas.

5. Agregaron que las disposiciones invocadas como fundamento del decreto no contemplan esa modalidad de negociación ni habilitan al Ejecutivo para establecerla. Por esta razón, estimaron que el Gobierno creó por vía reglamentaria un régimen jurídico nuevo en materia de derecho colectivo del trabajo.

6. Finalmente, algunos demandantes señalaron que esta conclusión encontraba respaldo en el trámite del proyecto de reforma laboral promovido por el propio Gobierno nacional y posteriormente archivado. Indicaron que allí se propuso incorporar al CST la negociación colectiva por niveles y conferir al Ministerio del Trabajo la facultad de reglamentarla, circunstancia que, a su juicio, evidenciaba que la materia requería una habilitación legal previa y no podía ser regulada directamente mediante decreto.

- **Desconocimiento de la reserva legal en materia laboral⁶**

⁴ Por razones metodológicas, en este apartado se unificarán y sintetizarán los argumentos expuestos por los demandantes en sus respectivas solicitudes de medida cautelar.

⁵ Formulado en los procesos N.I. 0710-2026, 0742-2026, 0743-2026, 0751-2026, 0779-2026, 0819-2026.

⁶ Formulado en los procesos N.I. 0710-2026, 0742-2026, 0751-2026, 0779-2026, 0781-2026.



7. Al respecto, los demandantes acusaron la vulneración de los artículos 55, 113, 150 —numerales 2 y 10— y 152 —literal a)— de la Constitución Política, pues consideraron que el Gobierno nacional reguló mediante decreto reglamentario una materia sometida a reserva de ley.

8. Indicaron que el acto demandado no se limitó a desarrollar aspectos instrumentales o procedimentales del derecho de negociación colectiva, sino que redefinió sus elementos estructurales y modificó el régimen previsto en el CST. En esa línea, adujeron que el decreto comportó una producción normativa primaria, pues introdujo un nuevo régimen en materia de derecho colectivo del trabajo, cuya regulación correspondía al Congreso de la República.

9. Señalaron que el numeral 2 del artículo 150 atribuye al Congreso la expedición y reforma de los códigos y que, a su vez, el artículo 53 dispone que este expedirá el estatuto del trabajo. Asimismo, destacaron que el artículo 55 ejusdem garantiza el derecho de negociación colectiva «con las excepciones que señale la ley». A partir de estas disposiciones, concluyeron que tanto la configuración del sistema de relaciones colectivas de trabajo como las limitaciones, condiciones y efectos del ejercicio de ese derecho debían tener origen legal.

10. Bajo esa premisa, afirmaron que ninguna de las normas invocadas como fundamento del decreto autorizaba al Ejecutivo para establecer un sistema de negociación colectiva sectorial obligatoria ni para modificar el régimen legal vigente. En consecuencia, consideraron que el Gobierno asumió competencias reservadas al legislador e introdujo modificaciones que solo podían adoptarse mediante ley.

11. Añadieron que, incluso si se estimara que la materia trascendía la reserva legal ordinaria, el decreto también desconocería la reserva de ley estatutaria prevista en el literal a) del artículo 152 superior. Al respecto, manifestaron que la jurisprudencia constitucional ha reconocido el carácter fundamental del derecho de negociación colectiva y que, por ello, resultaba exigible ese trámite legislativo especial, dado que la regulación incidía en su núcleo esencial y redefinía sus elementos estructurales.

12. Finalmente, sostuvieron que el desconocimiento de la reserva de ley comportó una invasión de la órbita competencial del Congreso y, por consiguiente, vulneró el principio de separación de poderes consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política. A su juicio, el Ejecutivo sustituyó el debate democrático propio del trámite legislativo al incorporar mediante decreto un modelo que había sido propuesto previamente ante el Congreso dentro del proyecto de reforma laboral, sin obtener su aprobación. Esta circunstancia evidenciaría, según los solicitantes, una usurpación de la función legislativa y el desbordamiento de las competencias constitucionalmente atribuidas al Gobierno nacional.



- **Vulneración del principio de voluntariedad en materia sindical y del derecho a la libertad sindical en su dimensión negativa –derecho a no afiliarse a organizaciones sindicales–⁷**

13. Los solicitantes sustentaron este reproche en los artículos 38, 39 y 55 de la Constitución Política; los Convenios 87, 98 y 154 de la OIT, incorporados al ordenamiento jurídico colombiano mediante las Leyes 26 y 27 de 1976 y 524 de 1999, respectivamente; y la jurisprudencia constitucional sobre los derechos de libertad sindical y negociación colectiva.

14. En su criterio, de estas disposiciones se desprende que la libertad sindical comprende una dimensión negativa, que garantiza el derecho de toda persona a no asociarse, a no permanecer vinculada a una organización sindical y a no ser obligada, directa o indirectamente, a soportar consecuencias jurídicas o económicas derivadas de una actividad sindical respecto de la cual no ha manifestado su consentimiento.

15. Con fundamento en lo anterior, sostuvieron que el acto acusado desconoce esta dimensión de la libertad sindical y el principio de voluntariedad al impedir la renuncia a los beneficios convencionales. A su juicio, esta prohibición equivale a someter forzosamente a los trabajadores a un régimen derivado de la negociación colectiva y les impide decidir libremente si desean asumir sus efectos.

16. Agregaron que la aplicación obligatoria de las convenciones colectivas sectoriales podría imponer cargas económicas a trabajadores no sindicalizados, quienes estarían obligados a asumir contribuciones derivadas de una actividad sindical en la que no participaron ni desean hacerlo. En su criterio, esta consecuencia profundiza la afectación alegada, pues traslada a personas ajenas a la organización sindical efectos patrimoniales derivados de acuerdos colectivos en cuya negociación no intervinieron.

- **Vulneración del principio democrático de representatividad en la negociación colectiva y del derecho al debido proceso⁸**

17. Sustentaron este reproche en los artículos 29, 39 y 55 de la Constitución Política y en el artículo 2 del Convenio 154 de la OIT. En su criterio, de estas disposiciones se desprende que la negociación colectiva se fundamenta en la concertación entre las partes involucradas en el conflicto laboral y en la representación efectiva de quienes intervienen en el proceso de negociación. Consideraron que estas garantías aseguran, a su vez, el debido proceso de los sujetos que resultarán afectados por el acuerdo colectivo.

⁷ Formulado en los procesos N.I. 0710-2026, 0779-2026, 0781-2026, 0819-2026, 1064-2026.

⁸ Formulado en los procesos N.I. 0710-2026, 0781-2026, 0819-2026, 1064-2026.



18. A partir de esta premisa, estimaron que el decreto desconoce tales garantías al establecer criterios de representatividad para las organizaciones sindicales sin exigir un umbral mínimo que legitime la extensión de los acuerdos al conjunto del sector económico. Adujeron que, como consecuencia, organizaciones sindicales con un número reducido de afiliados podrían negociar convenciones colectivas con efectos obligatorios para todos los trabajadores, empleadores y sindicatos del respectivo sector, incluidos aquellos que no participaron en la negociación ni estuvieron efectivamente representados en ella.

- **Imposición ilegítima de efectos negociales a sujetos ajenos a la concertación⁹**

19. Invocaron como fundamento los Convenios 87, 98 y 154 de la OIT, aprobados mediante las Leyes 26 y 27 de 1976 y 524 de 1999, respectivamente, y los artículos 53 y 93 de la Constitución Política. Afirmaron que de estas disposiciones se desprende que la negociación colectiva constituye un mecanismo libre y voluntario de concertación entre trabajadores y empleadores, cuyo desarrollo, alcance y nivel deben responder a la voluntad de las partes y no a una imposición estatal.

20. Bajo esa premisa, señalaron que el Decreto 234 de 2026 desnaturalizó ese modelo al establecer un esquema de negociación colectiva cuyos efectos se extienden a trabajadores, empleadores y organizaciones sindicales que no participaron en la negociación ni manifestaron su voluntad de hacer parte del acuerdo. Agregaron que, de esta manera, el acto acusado transformó un mecanismo voluntario de concertación en uno de naturaleza coercitiva.

21. Finalmente, manifestaron que el Gobierno nacional fundamentó el decreto en los Convenios 87, 98 y 154 de la OIT, pese a que, a su juicio, estos instrumentos no autorizan el modelo de negociación colectiva por niveles previsto en el acto demandado y, por el contrario, resultan incompatibles con él.

- **Desconocimiento de la libertad económica de las empresas, en especial de las MIPYMES¹⁰**

22. Acusaron la vulneración del artículo 333 de la Constitución Política según el cual, en su criterio, toda limitación a la libertad de empresa está sometida a reserva legal y debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Sostuvieron que el decreto demandado establece por vía reglamentaria obligaciones que inciden en la organización y estructura de los costos empresariales y, con ello, impone restricciones desproporcionadas a la iniciativa privada, en especial respecto de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES).

⁹ Formulado en los procesos N.I. 0710-2026, 0819-2026.

¹⁰ Formulado en los procesos N.I. 0710-2026, 0779-2026, 0819-2026.



23. Destacaron que el acto acusado dispone la aplicación obligatoria de las convenciones colectivas sectoriales a todas las empresas comprendidas en el respectivo sector objeto de negociación, sin distinguir su tamaño, capacidad financiera, estructura operativa ni realidad económica. Agregaron que, aunque el reglamento contempla reglas de adaptabilidad para las MIPYMES, mantiene como piso mínimo la convención sectorial sin garantizar su participación efectiva en la negociación. Por esta razón, afirmaron que podrían quedar sujetas a condiciones laborales pactadas por empresas con mayor capacidad económica, sin consideración de sus circunstancias particulares ni del impacto de tales obligaciones sobre su sostenibilidad.

24. Finalmente, adujeron que esta regulación desconoce el deber constitucional de promover y fortalecer el desarrollo empresarial, en especial respecto de las MIPYMES, que, según señalaron, constituyen la mayor parte del tejido empresarial colombiano.

- **Imposición ilegítima de descuentos sindicales¹¹**

25. Los demandantes formularon este cargo desde dos perspectivas. En primer lugar, alegaron la vulneración del principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 338 de la Constitución Política, al considerar que la cuota sindical multinivel regulada en el artículo 2.2.2.7.9 del decreto demandado constituye materialmente una contribución parafiscal creada indebidamente por vía reglamentaria.

26. Sostuvieron que el modelo de negociación colectiva por niveles multiplica las cuotas sindicales exigibles a los trabajadores no afiliados, pues estos podrían quedar obligados a sufragar simultáneamente los valores derivados de las convenciones celebradas en los distintos niveles de negociación.

27. Afirmaron que estas cuotas reúnen las características propias de una contribución parafiscal, porque serían obligatorias para un sector de la economía, exigibles coercitivamente, destinadas a entidades privadas y no permitirían al obligado sustraerse de su pago. Añadieron que la regulación define el sujeto pasivo, el hecho generador y la tarifa. A partir de estas características, concluyeron que la contribución debía ser creada por ley y no mediante reglamento.

28. En segundo lugar, señalaron que el artículo 2.2.2.7.9 del Decreto 234 de 2026 contradice el artículo 400 del CST. Indicaron que esta última disposición exige la autorización previa y expresa del trabajador para efectuar descuentos con destino a organizaciones sindicales, mientras que, a su juicio, el acto demandado permite imponerlos a trabajadores no afiliados sin que medie dicha autorización.

¹¹ Formulado en los procesos N.I. 0710-2026, 0743-2026.



- **Indebida restricción de la libertad para la determinación del ámbito de aplicación de las negociaciones colectivas¹²**

29. Para sustentar el cargo, invocaron el artículo 468 del CST, según el cual «en la convención colectiva se indicarán la empresa o establecimiento, industria y oficios que comprenda, el lugar o lugares donde ha de regir, la fecha en que entrará en vigor [...]».

30. En su criterio, esta disposición atribuye a las partes de la negociación colectiva la facultad de delimitar el ámbito subjetivo y territorial del acuerdo. Sin embargo, afirmaron que el acto demandado restringe esa autonomía al disponer que las convenciones colectivas sectoriales produzcan efectos respecto de todos los empleadores, empresas, unidades productivas y trabajadores comprendidos en el respectivo nivel de negociación, con independencia de la voluntad de las partes y de los criterios legales de representatividad.

31. Sostuvieron que, de esta manera, el reglamento elimina el margen de decisión reconocido por el legislador a empleadores y trabajadores para delimitar el ámbito de aplicación de los acuerdos colectivos e impone por vía reglamentaria condiciones que, a su juicio, solo podían ser definidas en el marco de la negociación o mediante disposición legal.

- **Desconocimiento de las exigencias legales para la extensión de convenciones colectivas¹³**

32. En relación con este cargo, se adujo la vulneración del artículo 472 del CST, que regula la extensión gubernativa de los efectos de las convenciones colectivas a trabajadores y empleadores distintos de quienes participaron en su celebración, siempre que pertenezcan al mismo ramo industrial.

33. Según los demandantes, esta disposición establece como regla general que la convención colectiva produce efectos respecto de las partes que la suscriben y únicamente autoriza su extensión a terceros en los eventos y bajo las condiciones previstas por el legislador. A su juicio, el decreto demandado sustituye este régimen al disponer la extensión automática y obligatoria de las convenciones colectivas de ámbito sectorial a todos los sujetos comprendidos en el respectivo nivel de negociación, sin observar los requisitos establecidos en el artículo 472 del CST.

34. Afirmaron que el acto acusado elimina exigencias como la representatividad mínima de las organizaciones sindicales, la limitación de la extensión a una determinada región económica, la valoración de la capacidad técnica y económica de las empresas y la necesidad de una decisión específica del Gobierno para cada caso.

¹² Formulado en los procesos N.I. 0781-2026, 1064-2026.

¹³ Formulado en los procesos N.I. 0772-2026, 0781-2026, 0819-2026, 1064-2026



Sostuvieron que, de esta manera, reemplaza el modelo excepcional diseñado por el legislador por un esquema de aplicación general de las convenciones colectivas.

- **Ampliación ilegítima de la prohibición para suscribir pactos colectivos prevista en el artículo 70 de la Ley 50 de 1990¹⁴**

35. Quienes formularon el cargo sostuvieron que el Decreto 234 de 2026 vulneró el artículo 70 de la Ley 50 de 1990 al ampliar, por vía reglamentaria, la prohibición legal de celebrar pactos colectivos. Explicaron que dicha disposición únicamente impide su celebración cuando el sindicato o los sindicatos agrupen más de la tercera parte de los trabajadores de la empresa, supuesto que, según afirmaron, constituye una restricción excepcional al ejercicio del derecho de negociación colectiva.

36. Señalaron que, en contraste, el artículo 2.2.2.7.8 del decreto modificó ese régimen al disponer que los acuerdos plurisubjetivos solo podrán suscribirse en ausencia de organizaciones sindicales en el respectivo sector o nivel. A su juicio, esta regla equipara cualquier presencia sindical a una prohibición absoluta de celebrar este tipo de acuerdos.

37. Agregaron que la jurisprudencia constitucional ha reconocido los pactos colectivos como una manifestación del derecho de negociación colectiva y ha admitido su coexistencia con las convenciones colectivas bajo las condiciones establecidas por el legislador. En su criterio, el decreto desconoce ese marco normativo y jurisprudencial al introducir una restricción al ejercicio de la negociación colectiva no prevista en la ley.

- **Indebida prohibición de la revisión de las convenciones colectivas¹⁵**

38. Respecto de este cargo, se afirmó que el decreto demandado vulneró el artículo 480 del CST, que autoriza la revisión de las convenciones colectivas cuando sobrevengan imprevisibles y graves alteraciones de la normalidad económica. A juicio de los solicitantes, los párrafos primero y segundo del artículo 2.2.2.7.2 del decreto desconocen esta disposición al establecer que el piso mínimo de protección previsto en las convenciones colectivas de ámbito sectorial no podrá modificarse en ningún caso. Sostuvieron que esta prohibición impide revisar tales acuerdos aun cuando se presenten las circunstancias excepcionales previstas por el legislador.

1.2. Oposición a la medida cautelar¹⁶

¹⁴ Formulado en los procesos N.I. 0781-2026, 1064-2026.

¹⁵ Formulado en el proceso con N.I. 1064-2026.

¹⁶ Las entidades demandadas allegaron diversos escritos de oposición radicados en distintos expedientes. Por razones metodológicas, en este apartado se unificarán y sintetizarán los argumentos expuestos por cada autoridad en sus respectivos pronunciamientos.



1.2.1. Ministerio del Trabajo y Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado¹⁷

39. El Ministerio del Trabajo y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (en adelante ANDJE) allegaron memoriales de oposición a las solicitudes de medida cautelar suscritos de forma conjunta¹⁸.

40. En términos generales, las entidades consideraron que las peticiones cautelares no acreditan una contradicción *prima facie* entre el Decreto 234 de 2026 y las normas superiores invocadas. Añadieron que tampoco se cumplen las demás exigencias previstas en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), pues no existe apariencia de buen derecho ni se demostró la existencia de un perjuicio irremediable. Asimismo, sostuvieron que la ponderación de intereses evidencia la conveniencia de mantener la vigencia del acto demandado mientras se dicta sentencia.

41. A continuación, se sintetizarán los argumentos planteados.

- **No existe exceso reglamentario ni usurpación legislativa por el hecho de regular la negociación colectiva por niveles a través de acto administrativo**

42. Sostuvieron que el Decreto 234 de 2026 no creó un nuevo sistema de negociación colectiva, sino que reglamentó una institución jurídica ya prevista en el ordenamiento, derivada de la interpretación sistemática del numeral 2 del artículo 374 y de los artículos 432, 433, 434, 467 y 468 del CST, así como de las Leyes 27 de 1976 y 524 de 1999, aprobatorias de los Convenios 98 y 154 de la OIT.

43. En particular, destacaron que el artículo 467 permite la celebración de convenciones entre uno o varios empleadores o asociaciones patronales y una o varias organizaciones sindicales. Asimismo, indicaron que el artículo 468 admite que la negociación colectiva comprenda empresas, establecimientos, industrias u oficios. A partir de estas disposiciones, concluyeron que la negociación supraempresarial no constituye una creación del reglamento.

44. Bajo esa premisa, afirmaron que el Gobierno nacional se limitó a ejercer la potestad prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política para hacer operativo el marco normativo existente. Explicaron que el decreto no modifica las etapas ni los términos legales del conflicto colectivo ni sustituye el régimen de las convenciones colectivas. Por el contrario, señalaron que delimita su ejercicio cuando

¹⁷ Radicaron escritos de oposición en los expedientes N.I. 0710-2026, 0779-2026 y 0819-2026.

¹⁸ Estos documentos fueron igualmente suscritos por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, no obstante, dicha entidad fue desvinculada del proceso mediante auto del 3 de julio de 2026.



concurren varios sujetos y niveles de negociación mediante reglas de coordinación, representatividad, buena fe, información proporcional y adaptabilidad. Por ello, estimaron que el acto acusado no regula elementos estructurales reservados al legislador ni sustituye disposición legal alguna.

45. Finalmente, señalaron que la inclusión de la negociación colectiva por niveles en un proyecto de reforma laboral no demuestra que esta careciera previamente de sustento normativo ni que su regulación estuviera excluida de la potestad reglamentaria. Afirmaron que el legislador puede desarrollar o ampliar una institución ya reconocida por el ordenamiento, sin que ello impida al Gobierno reglamentar las disposiciones constitucionales, legales y convencionales vigentes para garantizar su cumplida ejecución.

- **Los Convenios de la OIT invocados brindan sustento a la negociación colectiva por niveles**

46. Las entidades negaron que el Decreto 234 de 2026 desconozca los Convenios 87, 98 y 154 de la OIT. Sostuvieron que estos instrumentos no proscriben la regulación estatal de la negociación colectiva y que, por el contrario, los artículos 4 del Convenio 98 y 5 del Convenio 154 prevén la adopción de medidas dirigidas a estimularla y fomentar su desarrollo. En cuanto al Convenio 87, indicaron que la garantía de la libertad sindical no supone la ausencia absoluta de regulación, sino que permite establecer reglas generales para coordinar la negociación cuando concurren varias organizaciones sindicales, empleadores o niveles.

47. En esa línea, estimaron que los instrumentos internacionales invocados también brindan sustento a la negociación colectiva por niveles. Explicaron que la Recomendación 163 de la OIT, utilizada como criterio interpretativo del Convenio 154 y respaldada, según señalaron, por la Opinión Técnica de la OIT del 30 de septiembre de 2025, contempla la posibilidad de desarrollar la negociación en los niveles de establecimiento, empresa, rama de actividad, industria, región o nación.

48. Asimismo, destacaron que los Convenios 98 y 154 fueron incorporados al ordenamiento interno mediante las Leyes 27 de 1976 y 524 de 1999 y que, por ello, pueden ser objeto de desarrollo reglamentario dentro de los límites del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política. En sustento de esta tesis, citaron jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado que reconoció la facultad presidencial para reglamentar leyes aprobatorias de convenios de la OIT.

49. A partir de lo anterior, concluyeron que la negociación colectiva por niveles no constituye una creación aislada del decreto demandado, pues, en su criterio, encuentra fundamento conjunto en la Constitución Política, el CST, las leyes aprobatorias de los convenios de la OIT y los criterios interpretativos especializados sobre la materia.



- **El carácter libre y voluntario de la negociación colectiva no impide al Gobierno Nacional reglamentar su ejercicio**

50. Explicaron que la voluntariedad supone que las partes no pueden ser obligadas a participar en la negociación colectiva ni a pactar cuestiones determinadas, pero no impide al Ejecutivo establecer reglas generales que ordenen el procedimiento y favorezcan el ejercicio efectivo de este derecho. En respaldo de esta postura, invocaron la Sentencia C-161 de 2000, en la que se destacó el carácter libre y voluntario de la negociación colectiva y, a la vez, el deber de fomentarla de conformidad con el artículo 55 de la Constitución Política. Asimismo, hicieron referencia a los literales c) y d) del numeral 2 del artículo 5 del Convenio 154 de la OIT, relativos a las reglas que rigen su desarrollo.

51. En ese contexto, indicaron que el decreto acusado no impone un resultado convencional específico, sino que se limita a fijar reglas de coordinación para el trámite de la negociación. Defendieron, además, las disposiciones reglamentarias relativas a los deberes de buena fe y al arbitramento, pues, a su juicio, no se oponen al régimen jurídico vigente ni lo modifican. También destacaron el artículo 2.2.2.7.2, que prevé la negociación en niveles superiores al de empresa conforme a la representatividad de las partes.

52. Finalmente, se refirieron a la Opinión Técnica de la OIT del 30 de septiembre de 2025, en la que, según manifestaron, se reconoció que los Estados pueden aplicar las normas internacionales del trabajo de la manera más concordante con su ordenamiento y práctica nacionales. Añadieron que dicho organismo valoró favorablemente la intención de regular la negociación colectiva en niveles superiores al de empresa y consideró que el proyecto se ajustaba a los criterios de sus órganos de control.

- **El decreto no desconoce ni excluye a los sindicatos minoritarios de la negociación colectiva en los niveles superiores a la empresa**

53. Adujeron que los demandantes interpretaron indebidamente la Sentencia C-063 de 2008 al inferir de ella que cada sindicato tiene un derecho absoluto a negociar separadamente en cualquier escenario y nivel, incluso en negociaciones sectoriales o superiores a la empresa. Señalaron que dicho pronunciamiento proscribió la exclusión de los sindicatos minoritarios y protegió su participación directa en la negociación colectiva, pero no estableció la obligación de adelantar negociaciones independientes con cada organización sindical.

54. En su criterio, el decreto demandado atiende ese mandato constitucional, pues reconoce la pluralidad sindical, exige la coordinación entre las organizaciones, establece criterios de proporcionalidad para integrar la comisión negociadora y garantiza, al menos, un representante de las organizaciones minoritarias cuando el número de sus afiliados no les permita obtener una mayor representación.



55. Precisaron que la protección de los sindicatos minoritarios no supone permitir una multiplicidad de pliegos y negociaciones en un mismo nivel superior a la empresa. En respaldo de esta postura, acudieron a jurisprudencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, según la cual la atomización sindical y la proliferación de negociaciones colectivas pueden generar condiciones inequitativas, debilitar a los trabajadores frente al empleador y menguar la autocomposición del conflicto colectivo. En contraste, la unidad de negociación puede favorecer diálogos sociales más racionales y eficientes.

- **La regulación sobre la representatividad y los niveles de negociación no desconoce el principio de representación ni el debido proceso**

56. Las entidades rechazaron que el decreto desconozca el principio de representación y el debido proceso por permitir, según los demandantes, que minorías sindicales sin representatividad impongan condiciones a toda una industria. En su criterio, este argumento no demuestra una contradicción normativa que justifique el decreto de la medida cautelar solicitada.

57. Expusieron que el acto acusado no elimina la representatividad, sino que la regula. Destacaron que el artículo 2.2.2.7.5 establece la participación proporcional de las organizaciones sindicales en la comisión negociadora según el número de afiliados y garantiza, al menos, un representante de aquellas que no alcancen una mayor representación. Asimismo, señalaron que el artículo 2.2.2.7.6 contempla criterios objetivos, verificables y proporcionales para determinar la representatividad de los sindicatos, los empleadores y sus organizaciones.

58. Agregaron que la ausencia de un porcentaje mínimo fijo para determinar la representatividad no equivale a prescindir de ella, pues el decreto adopta un modelo proporcional y no habilita automáticamente a cualquier organización para intervenir sin verificar su representatividad.

- **El decreto no crea una indeterminación normativa insuperable al referirse a «cualquier otro nivel superior al de la empresa que acuerden las partes conforme a su representatividad»**

59. Frente a este cuestionamiento, indicaron que la expresión señalada no permite crear de manera ilimitada, unilateral o arbitraria niveles de negociación, pues su aplicación está condicionada a que el nivel sea superior al de empresa, sea acordado por las partes y responda a criterios de representatividad. En su criterio, estas condiciones descartan la indeterminación alegada por los demandantes.

- **La libertad sindical negativa no se vulnera por la sola previsión de efectos convencionales a trabajadores no afiliados**



60. Aseguraron que la aplicación de efectos convencionales a trabajadores no sindicalizados no desconoce la libertad sindical negativa, pues no supone obligarlos a afiliarse a una organización sindical, sino regular los efectos de una convención colectiva respecto de quienes se encuentran comprendidos en su ámbito de aplicación. Enfatizaron que el decreto no impone la afiliación sindical ni condiciona el reconocimiento de derechos laborales a la pertenencia a una organización de esta naturaleza.

61. En esa línea, estimaron que el derecho a no sindicalizarse no puede entenderse como una inmunidad absoluta frente a los efectos normativos de las convenciones colectivas. Señalaron que los artículos 470 y 471 del CST contemplan supuestos en los que estas producen efectos respecto de trabajadores no sindicalizados.

- **El decreto no desconoce *prima facie* los artículos 467, 468, 470, 471 y 472 del Código Sustantivo del Trabajo**

62. Consideraron que la tesis de los demandantes, según la cual el CST solamente admite efectos convencionales respecto de determinados sujetos y bajo reglas estrictas de extensión, constituye una lectura parcial del ordenamiento jurídico.

63. Indicaron que de los artículos 470 y 471 no se desprende una prohibición de negociar en niveles superiores a la empresa ni de establecer reglas de coordinación para ámbitos sectoriales, de rama o de grupo empresarial.

64. En respaldo de esta postura, señalaron que el CST no circunscribe la negociación colectiva al ámbito de la empresa. Destacaron que el artículo 467 admite expresamente la pluralidad de empleadores, asociaciones patronales, sindicatos y federaciones, mientras que el 468 se refiere a ámbitos de industria y oficios. De estas disposiciones infirieron que la convención colectiva puede trascender el nivel empresarial.

65. A partir de lo anterior, rechazaron que todo efecto general de una convención sectorial pueda equipararse a la extensión regulada en el artículo 472. Precisarón que esta disposición establece un mecanismo *ex post* para ampliar los efectos de una convención ya celebrada bajo determinados supuestos, mientras que una convención sectorial suscrita por sujetos representativos del respectivo nivel estaría llamada, desde su celebración, a regir el ámbito definido por las partes, de acuerdo con su representatividad y los límites legales.

66. Finalmente, invocaron como criterio interpretativo la Recomendación 91 de la OIT, según la cual las disposiciones de un convenio colectivo deberían aplicarse a los trabajadores de las categorías interesadas empleados en las empresas comprendidas por aquel, salvo estipulación en contrario.



- **La negociación colectiva multinivel no vulnera la libertad de empresa ni afecta de manera automática a las MIPYMES**

67. Las entidades negaron que la negociación colectiva multinivel afecte, por sí misma, la libertad de empresa o la sostenibilidad de las MIPYMES. Explicaron que la coordinación de la negociación en niveles superiores puede reducir los costos y las cargas que supone para cada empresa adelantar individualmente estos procesos, así como permitir el establecimiento de condiciones comunes susceptibles de ajustes según sus particularidades.

68. En esa línea, aclararon que la unidad de pliego y de mesa prevista en el decreto busca evitar la multiplicidad y dispersión de escenarios de negociación cuando concurren varios sujetos en un mismo nivel. Por ello, estimaron que el modelo no necesariamente perjudica a las MIPYMES, sino que puede beneficiarlas al relevarlas de las cargas propias de una negociación fragmentada.

69. Asimismo, señalaron que el decreto reconoce las particularidades económicas y empresariales de las MIPYMES y establece medidas para facilitar su adaptación al modelo multinivel. Se refirieron al artículo 2.2.2.7.10, que prevé mecanismos de consulta y representación; capítulos o regímenes diferenciales; implementación gradual; topes razonables de incidencia económica; sustitución por beneficios equivalentes; y la prohibición de imponer obligaciones manifiestamente desproporcionadas que comprometan su sostenibilidad financiera o desconozcan la libertad de empresa.

70. Finalmente, rechazaron que la expresión «se propenderá», contenida en el encabezado del artículo 2.2.2.7.10, prive de carácter vinculante a las reglas previstas para las MIPYMES. Explicaron que, aunque dicha fórmula alude a su representación o participación, los numerales que integran la disposición establecen obligaciones y prohibiciones expresas en materia de consulta y representación, adaptabilidad y gradualidad, sostenibilidad empresarial y protección del piso mínimo.

- **La cuota por beneficio convencional no constituye un tributo creado por decreto**

71. Objetaron que el artículo 2.2.2.7.9 del Decreto 234 de 2026 desconozca la reserva legal en materia tributaria prevista en el artículo 338 de la Constitución Política. Explicaron que la cuota por beneficio convencional no constituye un tributo ni una contribución parafiscal, pues no corresponde a un ingreso público, no se recauda a favor del Estado ni está destinada a financiar una actividad pública o parafiscal. Señalaron que se trata, en cambio, de una obligación de naturaleza laboral y sindical expresamente prevista en el artículo 68 de la Ley 50 de 1990 para los trabajadores no sindicalizados que se benefician de una convención colectiva.



72. Indicarón que el propio Decreto 234 de 2026 reconoce en sus considerandos la vigencia del artículo 68 de la Ley 50 de 1990 y precisa que corresponde al legislador modificarlo para adecuarlo a los estándares de la OIT sobre libertad sindical negativa. A partir de ello, sostuvieron que el acto acusado se limita a aplicar esa disposición sin alterar su contenido. En su criterio, la obligación cuestionada tiene origen legal y, por tanto, el reproche formulado contra el decreto recae materialmente sobre una regla preexistente que no fue creada por vía reglamentaria.

73. En cuanto a la denominada por los demandantes «cuota multinivel acumulable», sostuvieron que esta no constituye una consecuencia automática del decreto. Explicaron que, para que se produzca la acumulación alegada, sería necesario establecer la concurrencia de varias convenciones, sus respectivos ámbitos de aplicación, los beneficios efectivamente recibidos por el trabajador, la titularidad sindical y la articulación entre los distintos niveles de negociación. Por ello, consideraron que el reproche se sustenta en circunstancias hipotéticas y no en un efecto necesario del acto acusado.

- **La reglamentación de la negociación colectiva por niveles no desconoce la reserva de ley estatutaria**

74. Se opusieron al alegado desconocimiento de la reserva de ley estatutaria prevista en el artículo 152 de la Constitución Política. Expusieron que no toda regulación relacionada con un derecho fundamental está sometida a dicha reserva, sino únicamente aquella que comprende sus elementos estructurales, afecta su núcleo esencial, establece sus principales límites o restricciones o pretende regularlo de manera integral. Estimaron, por tanto, que esta exigencia no se extiende a reglas instrumentales, procedimentales u operativas destinadas a facilitar el ejercicio del derecho dentro de un marco normativo preexistente.

75. Bajo ese criterio, aseguraron que el Decreto 234 de 2026 no redefine el núcleo esencial de la libertad sindical, pues no restringe la constitución de organizaciones sindicales, la afiliación o desafiliación a estas ni su autonomía.

76. En cuanto a la negociación colectiva, señalaron que el acto acusado tampoco restringe la posibilidad de negociar, impone contenidos convencionales ni modifica las etapas legales del conflicto colectivo. A su juicio, se limita a reglamentar su ejercicio por niveles mediante reglas de coordinación, representatividad, buena fe, información proporcional, adaptabilidad y sostenibilidad.

- **El decreto no hace nugatorio el artículo 481 del Código Sustantivo del Trabajo ni desconoce la sentencia C-288 de 2024**

77. Sostuvieron que el acto acusado no hace nugatoria la posibilidad de celebrar pactos colectivos plurisubjetivos en los términos del artículo 481 del CST. Explicaron que, si bien esta disposición autoriza su suscripción entre empleadores y trabajadores



no sindicalizados, debe interpretarse en armonía con el artículo 39 de la Constitución Política, los Convenios 87 y 98 de la OIT y la jurisprudencia constitucional, que impiden utilizar estos instrumentos para menoscabar el derecho de asociación sindical o desestimular la afiliación. Por ello, consideraron que la norma no confiere una habilitación irrestricta para celebrar pactos colectivos cuando estos puedan neutralizar la negociación sindical representativa.

78. Respecto de la Sentencia C-288 de 2024, precisaron que esta no reconoció una equivalencia plena e incondicionada entre los pactos colectivos y las convenciones sindicales, ni se pronunció sobre la negociación multinivel o prohibió su ordenación reglamentaria. Indicaron que, por el contrario, la providencia reconoció que la negociación colectiva comprende un ámbito más amplio que los pliegos de peticiones y las convenciones colectivas y reiteró el deber estatal de promover procedimientos de negociación voluntaria. A partir de ello, estimaron que de esta decisión no se deriva la imposibilidad de establecer reglas que otorguen prevalencia a la negociación sindical en niveles superiores a la empresa.

- **El deber de información previsto en el decreto no desconoce la reserva empresarial**

79. Adujeron que el deber de información previsto en el artículo 2.2.2.7.4 del Decreto 234 de 2026 no desconoce la reserva empresarial. Afirmaron que no establece una obligación absoluta o indiscriminada de suministrar información, pues su entrega está sujeta a criterios de pertinencia, necesidad y proporcionalidad, debe estar precedida de una solicitud motivada y limitarse a lo estrictamente necesario para la negociación. Añadieron que, cuando corresponda, la información deberá suministrarse de manera agregada o anonimizada.

80. Respecto de la información que pueda comprometer secretos empresariales, datos protegidos o intereses estratégicos, precisaron que el decreto condiciona su entrega al respeto de las reservas legales y establece mecanismos de confidencialidad, uso exclusivo y limitaciones a su copia y difusión. Por ello, consideraron que el reproche equipara indebidamente el deber limitado de información previsto en la norma con una obligación de revelar, de manera incondicionada, información empresarial sometida a reserva.

- **Los reproches formulados no evidencian una infracción *prima facie* que justifique la suspensión provisional**

81. A partir de lo expuesto, consideraron que la reiteración de los cargos de nulidad no satisface, por sí sola, la carga argumentativa exigida para suspender los efectos del decreto demandado. Manifestaron que, en esta etapa del proceso, los solicitantes debían demostrar que la infracción alegada surge de la confrontación del acto acusado con las normas superiores invocadas o del análisis de las pruebas allegadas.



82. A su juicio, los reproches formulados plantean controversias interpretativas sobre el alcance y la articulación de las normas constitucionales, legales e internacionales que regulan la negociación colectiva. Por esta razón, estimaron que su resolución exige un análisis sistemático propio de la sentencia que ponga fin al proceso.

83. Con fundamento en estas consideraciones, concluyeron que las solicitudes no acreditan una contradicción prima facie que justifique la suspensión provisional de los efectos del decreto demandado. Añadieron que la medida cautelar no puede convertirse en una decisión anticipada sobre los cargos de nulidad.

- **La vigencia del decreto no genera un perjuicio cautelar cierto y conservar su fuerza ejecutoria resulta menos gravoso para el interés público**

84. Las entidades negaron que los perjuicios atribuidos al Decreto 234 de 2026 justifiquen su suspensión provisional. Explicaron que los efectos derivados de la ejecutoriedad de un acto administrativo general no constituyen, por sí solos, un daño cierto, actual e irreversible. Sostuvieron que las consecuencias específicas invocadas por los solicitantes corresponden, en su mayoría, a escenarios futuros e hipotéticos cuya ocurrencia depende de actuaciones y circunstancias posteriores.

85. En particular, se refirieron a la presentación de pliegos, la instalación de mesas de negociación colectiva, el suministro de información, las consecuencias para los trabajadores no sindicalizados, la expedición de laudos, los efectos económicos adversos sobre las empresas —en especial, las MIPYMES— y el arbitramento. Afirmaron que se trata de escenarios eventuales, cuya materialización depende de circunstancias adicionales a la sola vigencia del acto demandado. Añadieron que, en todo caso, el decreto establece reglas para disciplinar tales situaciones.

86. Agregaron que la amplitud de los destinatarios del decreto y el impacto masivo alegado tampoco acreditan, por sí mismos, la existencia de un perjuicio cautelar, pues se trata de características propias de los actos administrativos generales. Indicaron que los solicitantes no identificaron sujetos o relaciones jurídicas concretamente afectados como consecuencia directa e inmediata de su aplicación. Asimismo, señalaron que el interés público invocado no opera únicamente en favor de la suspensión, sino que también comprende la preservación de la presunción de legalidad y la estabilidad del ordenamiento mientras se decide definitivamente sobre la legalidad del acto.

87. Finalmente, consideraron que la ponderación de los intereses involucrados favorece mantener la vigencia del decreto hasta que se decida sobre su legalidad. Plantearon que su suspensión resultaría más gravosa, pues paralizaría un marco reglamentario de alcance nacional dirigido a ordenar la negociación colectiva por niveles, mientras que su mantenimiento no impide el control judicial ni priva a los demandantes de obtener una sentencia de fondo.



88. Con fundamento en lo anterior, estimaron que los perjuicios alegados no justifican anticipar los efectos de una eventual decisión anulatoria mediante la suspensión provisional del decreto.

1.2.2. Carlos Ernesto Castañeda Ravelo (coadyuvante)

89. El coadyuvante de la parte demandada, Carlos Ernesto Castañeda Ravelo, se opuso a las solicitudes de suspensión provisional al considerar que esta medida cautelar exige que la ilegalidad del acto resulte manifiesta, exigencia que, a su juicio, no fue acreditada en el proceso. Sostuvo que los reproches que sustentan las peticiones no pueden resolverse mediante el mero cotejo entre el acto demandado y las normas superiores invocadas, pues corresponden al mérito de la controversia y, por ello, su estudio debe diferirse a la sentencia.

90. En suma, consideró que no se acreditaron la apariencia de buen derecho ni la existencia de un perjuicio irremediable y que, por el contrario, la ponderación de intereses favorece el mantenimiento de la vigencia del acto acusado. Por estas razones, solicitó negar la suspensión provisional.

91. En relación con la apariencia de buen derecho, manifestó que el acto acusado fue sometido a consulta pública, análisis de mejora regulatoria y revisión de la OIT, e incorporó las recomendaciones formuladas en dichos escenarios sobre participación de las organizaciones minoritarias, suministro de información, representatividad y tratamiento diferencial de las MIPYMES.

92. En cuanto al perjuicio irremediable, consideró que los efectos irreversibles alegados son meramente especulativos. En el ámbito jurídico, señaló que la protección de los derechos laborales adquiridos responde al principio de condición más beneficiosa y que las convenciones colectivas no producen efectos de manera inmediata, pues su celebración exige agotar las etapas y los términos legales de la negociación. En materia económica, negó que exista una relación causal entre el decreto y las cifras de empleo invocadas y destacó que aquel prevé medidas de sostenibilidad, gradualidad y adaptabilidad para las MIPYMES. Finalmente, respecto de la información empresarial, indicó que su suministro está sujeto a criterios de necesidad, anonimización, confidencialidad y reserva, por lo que el acto no impone la revelación de secretos empresariales.

93. Respecto de la ponderación de intereses, afirmó que la suspensión ocasionaría un perjuicio mayor que aquel que pretende evitar, pues obstaculizaría el fomento de la negociación colectiva en sus distintos niveles y perpetuaría el déficit advertido por organismos internacionales especializados en esta materia. Añadió que la medida afectaría los derechos de los trabajadores y el interés general en la paz laboral y la «desjudicialización» de los conflictos. Asimismo, sostuvo que tendría un



efecto regresivo contrario al principio de progresividad, al retirar del ordenamiento una regulación dirigida a ampliar la cobertura del derecho fundamental a la negociación colectiva.

1.3. Concepto del Ministerio Público

94. El Ministerio Público se abstuvo de allegar concepto.

II. CONSIDERACIONES

95. El despacho decretará la suspensión provisional de los efectos del Decreto 234 del 6 de marzo de 2026 porque se acreditó, en sede cautelar, su contradicción con normas superiores, esto es, con los artículos 53 y 189.11 de la Constitución Política, al exceder la potestad reglamentaria del presidente de la República y desconocer la reserva de ley en materia laboral.

96. Para arribar a esta conclusión, se confrontará el acto administrativo demandado con las normas superiores invocadas en las solicitudes de suspensión provisional, en los términos del inciso primero del artículo 231 del CPACA¹⁹. Con ese propósito, se expondrán los límites generales de la potestad reglamentaria del presidente de la República (apartado 2.1) y se precisará su alcance en el ámbito laboral, especialmente respecto de los asuntos sometidos a reserva de ley (apartado 2.2). A partir de estas premisas, se analizarán las solicitudes de suspensión provisional formuladas en el presente asunto (apartado 2.3).

2.1. Límites generales de la potestad reglamentaria en cabeza del presidente de la República

97. La potestad reglamentaria prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política es la facultad atribuida al presidente de la República para expedir normas de carácter general y abstracto destinadas a garantizar la cumplida ejecución de las leyes²⁰. Su ejercicio consiste en desarrollar las reglas establecidas por el legislador y precisar los aspectos necesarios para hacerlas operativas.

¹⁹ Sobre el marco jurídico de las medidas cautelares y los requisitos específicos para la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, véanse, entre otros, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo: Sala Plena, auto del 17 de marzo de 2015, rad. 11001-03-15-000-2014-03799-00 (IJ); Sección Segunda, Subsección A, autos del 12 de abril de 2021, exp. 3021-2018; 22 de abril de 2021, exp. 6439-2019; y 18 de junio de 2024, exp. 3719-2023; Sección Segunda, Subsección B, autos del 6 de abril de 2015, exp. 2905-2014; 20 de octubre de 2025, exp. 0649-2025; y 28 de abril de 2026, exp. 1023-2026; y Sección Tercera, Subsección B, autos del 8 de noviembre de 2018, exp. 57.819; y 1.º de diciembre de 2025, exp. 73.528.

²⁰ La jurisprudencia ha precisado que el presidente de la República no es la única autoridad administrativa que ostenta facultades para expedir normas reglamentarias de carácter general y abstracto. La Constitución Política y, en determinados casos, la ley atribuyen competencias de esta naturaleza a otros órganos y autoridades para regular asuntos específicos, particularmente por razones de especialidad técnica o en atención a las funciones que tienen asignadas. Estas atribuciones son distintas de la potestad reglamentaria general prevista en el artículo 189.11 superior y deben ejercerse dentro de los precisos términos en que hayan sido conferidas. Consejo de Estado, Sala de lo



98. El reglamento constituye el instrumento normativo mediante el cual se materializa esa atribución. Su función no es sustituir la ley, sino permitir su ejecución mediante la concreción de aquellos aspectos que requieran desarrollo para su efectiva aplicación²¹.

99. Como la potestad reglamentaria está dirigida a asegurar la cumplida ejecución de las leyes²², su ejercicio presupone la existencia de una regulación legal previa susceptible de desarrollo.

100. En este punto debe distinguirse entre la fuente de la competencia y el presupuesto material para su ejercicio. La potestad reglamentaria proviene directamente del artículo 189.11 de la Constitución Política y, por ello, no requiere una habilitación legal expresa para cada caso. Sin embargo, su ejercicio sí presupone la existencia de un contenido material legislativo susceptible de desarrollo, al cual debe sujetarse el reglamento²³.

101. Esta corporación ha sostenido que «lo verdaderamente relevante en la noción de reglamento es que ésta supone siempre la existencia de la regulación previa de una materia por parte de una norma jurídica de superior jerarquía —Constitución, ley, reglamento administrativo, etcétera—, la cual precisa de un desarrollo más exhaustivo con carácter general, impersonal y abstracto»²⁴. En particular, la sentencia del 3 de diciembre de 2007²⁵ precisó que el ejercicio de la potestad reglamentaria presupone un contenido mínimo material legislativo susceptible de reglamentación.

102. De ahí que el reglamento no pueda sustituir al legislador ni alterar, ampliar o restringir las decisiones adoptadas por este. Tampoco puede ocuparse de asuntos sometidos a reserva de ley²⁶.

103. La jurisprudencia ha explicado estos límites a partir de los criterios de competencia y necesidad. El primero exige que el reglamento se mantenga dentro del

Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 17 de junio de 2024, exp. 66.346.

²¹ Sobre los conceptos de potestad reglamentaria y reglamento, véanse, entre otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo: Sección Tercera, sentencia del 3 de diciembre de 2007, exp. 24.715 y acumulados; Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 17 de junio de 2024, exp. 66.346; y Sección Cuarta, sentencia del 23 de octubre de 2025, exp. 28.385.

²² «Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: [...] 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.»

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 3 de diciembre de 2007, exp. 24.715 y acumulados.

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 14 de agosto de 2008, exp. 16.230.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo: Sección Tercera, sentencia del 3 de diciembre de 2007, exp. 24.715 y acumulados.

²⁶ Véanse, entre otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo: Sección Tercera, sentencia del 3 de diciembre de 2007, exp. 24.715 y acumulados; y Sección Cuarta, sentencia del 23 de octubre de 2025, exp. 28.385.



ámbito material definido por la ley, sin adicionar disposiciones que excedan ese marco. El segundo determina el alcance de la potestad: cuanto más detallada sea la ley, menor será el margen para su desarrollo; a la inversa, si contiene reglas más generales, el Ejecutivo dispondrá de mayor espacio para concretarlas, siempre que ello sea necesario para asegurar su cumplida ejecución²⁷.

104. De lo expuesto se desprenden dos condiciones para el ejercicio de la potestad reglamentaria. De una parte, debe existir un contenido material legislativo previo susceptible de desarrollo. De otra, las medidas adoptadas deben mantenerse dentro de ese marco y ser necesarias para asegurar la efectiva aplicación de la ley.

105. La primera de estas condiciones resulta especialmente relevante para resolver el presente asunto. Si una materia corresponde al legislador y este no ha establecido un contenido normativo susceptible de desarrollo, el presidente de la República no puede suplir esa ausencia mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria. Proceder de ese modo implicaría asumir una competencia normativa atribuida al Congreso de la República y exceder el ámbito previsto en el artículo 189.11 de la Constitución Política.

106. Por esta razón, para determinar si el Gobierno Nacional actuó dentro de los límites de la potestad reglamentaria, debe identificarse, en primer término, el contenido material legislativo existente sobre la materia y precisar su alcance. Solo entonces podrá establecerse si las disposiciones expedidas se limitaron a hacer efectiva la ley o si, por el contrario, incorporaron decisiones normativas carentes de sustento legislativo suficiente o excedieron el marco trazado por aquella.

2.2. Alcance de la potestad reglamentaria del presidente de la República en materia laboral

107. En materia laboral, el inciso primero del artículo 53 de la Constitución Política dispuso que «[e]l Congreso expedirá el estatuto del trabajo». El constituyente atribuyó así al legislador la definición de este régimen, con sujeción a los principios mínimos fundamentales previstos en esa misma disposición.

108. Entre las garantías constitucionales en este ámbito se encuentra el derecho a la negociación colectiva. El artículo 55 superior estableció que «[s]e garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley». La propia Constitución reservó, por tanto, al legislador la determinación de tales excepciones.

109. De estas disposiciones se desprende que corresponde al legislador regular la negociación colectiva. El Ejecutivo puede desarrollar ese régimen en ejercicio de la

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 26 de septiembre de 2025, exp. 68.563.



potestad prevista en el artículo 189.11 de la Constitución Política, pero no sustituir las decisiones que aquella reservó a la ley.

110. Este marco debe armonizarse con los convenios internacionales del trabajo ratificados por Colombia, que hacen parte del ordenamiento interno y vinculan a las autoridades nacionales. Los artículos 53 y 93 de la Constitución Política permiten determinar, en cada caso, la posición que ocupan dentro del sistema de fuentes.

111. La Sección Segunda del Consejo de Estado ha reconocido que las leyes aprobatorias de estos convenios pueden ser reglamentadas por el Gobierno Nacional con fundamento en el artículo 189.11 de la Constitución Política. El alcance de esta facultad depende, sin embargo, de las reglas contenidas en el respectivo instrumento y del margen que dejen para su concreción. Por ello, debe identificarse el contenido incorporado al derecho interno y establecer si admite desarrollo y hasta dónde puede extenderse²⁸.

112. La existencia de estas fuentes internacionales no altera la distribución constitucional de competencias entre el legislador y el Ejecutivo. Su carácter vinculante no significa que el Gobierno pueda adoptar mediante reglamento decisiones que, por su contenido, correspondan al primero.

113. En consecuencia, para establecer si el Decreto 234 de 2026 respetó estos límites, debe determinarse si las normas invocadas para su expedición contienen un régimen susceptible del desarrollo efectuado por el Gobierno Nacional o si este incorporó decisiones que carecían de sustento normativo suficiente.

2.3. Análisis del despacho

Delimitación de la controversia y tesis del despacho

114. A partir de estas premisas, corresponde examinar si el Decreto 234 de 2026, cuyo objeto fue reglamentar la negociación colectiva unificada en niveles superiores al de empresa con las organizaciones de trabajadores del sector privado y de trabajadores oficiales, encuentra sustento suficiente en las normas invocadas para su expedición.

115. Los accionantes sostuvieron que el Gobierno Nacional desbordó la potestad reglamentaria prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y desconoció la reserva de ley en materia laboral establecida en el artículo 53 superior. En esencia, afirmaron que el ordenamiento jurídico no regula la negociación colectiva por niveles y que, pese a ello, el Ejecutivo creó y configuró este modelo mediante el acto acusado, aunque esa decisión correspondía al legislador.

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 19 de agosto de 2021, exp. 1563-2014.



116. La parte demandada se opuso a esta tesis. Argumentó que el Decreto 234 de 2026 no creó una figura carente de sustento legal ni invadió el ámbito reservado al legislador, pues la negociación colectiva en niveles superiores al de empresa encuentra fundamento en una lectura sistemática del CST y de los instrumentos internacionales de la OIT incorporados al ordenamiento interno. Desde esta perspectiva, el acto acusado se habría limitado a desarrollar y hacer operativo un marco normativo preexistente.

117. La confrontación preliminar de estas fuentes no permite advertir, sin embargo, un contenido normativo previo que sustente, en los términos exigidos para el ejercicio de la potestad reglamentaria, el modelo establecido en el Decreto 234 de 2026. Aunque algunas disposiciones admiten la negociación en ámbitos superiores al de empresa y ciertos instrumentos internacionales promueven su desarrollo, ello no supone, por sí solo, la existencia de reglas que sirvan de fundamento a los elementos estructurales incorporados por el acto acusado.

Modelo de negociación colectiva por niveles previsto en el Decreto 234 de 2026

118. El Decreto 234 de 2026 reguló un modelo de negociación colectiva que trasciende el ámbito de la empresa individual. Para ello, contempló su desarrollo en el «nivel de grupo de empresas, rama o sector de actividad o cualquier otro nivel superior al de empresa que acuerden las partes conforme a su representatividad» (artículo 2.2.2.7.2).

119. La regulación no se limitó a reconocer la posibilidad de negociar en esos ámbitos. El decreto estableció las reglas para su funcionamiento y articulación con la negociación empresarial, así como los efectos derivados de los acuerdos alcanzados en cada nivel.

120. En particular, reguló la conformación de una mesa y un pliego únicos; la determinación de las partes y su representatividad; la coordinación entre los distintos niveles de negociación y la relación entre las convenciones colectivas resultantes, incluida la fijación de pisos mínimos de protección.

121. Asimismo, estableció reglas sobre los efectos de las convenciones celebradas en niveles superiores al de empresa y previó mecanismos de adaptabilidad, entre ellos, regímenes diferenciados para las micro, pequeñas y medianas empresas.

Examen de las fuentes normativas invocadas por la defensa

122. Al amparo de lo anterior, corresponde examinar el marco normativo preexistente en materia de negociación colectiva, con el fin de determinar si contiene reglas susceptibles del desarrollo efectuado mediante el Decreto 234 de 2026.



123. Para comenzar, el numeral 2 del artículo 374 del CST contempla, entre las funciones principales de los sindicatos, la presentación de pliegos de peticiones relativos a las condiciones de trabajo. A su turno, los artículos 433 y 434 *ejusdem* establecen reglas sobre la iniciación de las conversaciones y la duración de la etapa de arreglo directo, respectivamente. Estas disposiciones regulan aspectos funcionales y procedimentales de la negociación colectiva, pero no determinan los niveles en los que puede desarrollarse ni establecen reglas para su articulación.

124. Por su parte, el artículo 432 del CST, al regular la designación de los delegados en los conflictos colectivos, diferencia algunos requisitos de sus representantes según se trate de sindicatos de empresa, industria o gremiales. Sin embargo, esta distinción atiende a la clase de organización sindical que interviene y no establece, por sí misma, niveles de negociación colectiva ni un régimen de articulación entre ámbitos empresariales y supraempresariales.

125. La existencia de sindicatos que agrupen trabajadores de distintas empresas en función de la industria o el gremio al que pertenecen tampoco implica, por sí misma, que las convenciones colectivas que suscriban comprendan a la totalidad de los trabajadores de esos ámbitos. Esta forma de organización permite reunir a quienes, pese a prestar sus servicios para distintos empleadores, comparten una determinada actividad, profesión u oficio.

126. Por tanto, el ámbito de conformación del sindicato no determina necesariamente el de aplicación de las convenciones colectivas que este celebre. La existencia legal de organizaciones sindicales que trascienden la empresa no configura, en sí misma, un régimen de negociación colectiva articulado en niveles supraempresariales.

127. Los artículos 467 y 468 del CST ofrecen un referente más próximo a la cuestión examinada. El primero define la convención colectiva como aquella celebrada entre uno o varios empleadores o asociaciones patronales y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores. El segundo dispone que en ella se indicarán, entre otros aspectos, la empresa o establecimiento, industria y oficios que comprenda. Estas normas contemplan, por tanto, la posibilidad de que una convención colectiva trascienda el ámbito de una única empresa.

128. Sin embargo, estas disposiciones no contienen, por sí mismas, el antecedente normativo del sistema de negociación colectiva unificada por niveles previsto en el Decreto 234 de 2026. Una cosa es que el legislador permita la celebración de convenciones con pluralidad de empleadores y organizaciones sindicales y contemple que su ámbito pueda trascender el de una empresa.

129. Otra distinta es que haya establecido un modelo articulado de negociación en varios niveles del cual puedan derivarse reglas sobre su coordinación, la determinación de las partes según criterios de representatividad, la unidad de pliego,



mesa y comisión negociadora, los pisos de protección o los efectos que producen las convenciones celebradas en cada ámbito. En particular, los artículos 467 y 468 del CST no establecen relaciones de prevalencia entre convenciones de distinto nivel ni atribuyen a las celebradas en ámbitos superiores la capacidad de condicionar el contenido de aquellas suscritas en niveles inferiores.

130. Los instrumentos internacionales de la OIT citados por la parte demandada exigen, a su vez, examinar si su contenido proporciona fundamento normativo al Decreto 234 de 2026. Para estos efectos, es necesario distinguir entre los Convenios 87, 98 y 154, ratificados por Colombia e incorporados al ordenamiento interno, y la Recomendación 163 de 1981, dada su distinta naturaleza jurídica.

131. En primer lugar, el Convenio 87 de 1948, ratificado mediante la Ley 26 de 1976, reconoce a trabajadores y empleadores el derecho de constituir las organizaciones sindicales que estimen convenientes y afiliarse a ellas; garantiza su autonomía para establecer sus estatutos, elegir sus representantes y organizar sus actividades; y proscribe la intervención de las autoridades que limite o entorpezca el ejercicio de estos derechos. Su contenido se ocupa de la libertad sindical y del derecho de sindicación, pero no establece reglas relativas a los niveles en que puede desarrollarse la negociación colectiva ni a la articulación entre ellos.

132. A su turno, el Convenio 98 de 1949, ratificado mediante la Ley 27 de 1976, se refiere expresamente al derecho de negociación colectiva. Su artículo 4 dispone que deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria entre empleadores u organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores, con el objeto de regular las condiciones de empleo mediante contratos colectivos.

133. Este convenio establece, entonces, un mandato de promoción de la negociación colectiva voluntaria y permite adoptar medidas acordes con las condiciones de cada Estado para hacerla efectiva. Sin embargo, no establece un régimen de negociación articulado en distintos niveles ni contiene reglas sobre las relaciones entre ellos. De su contenido tampoco se desprenden los elementos estructurales del modelo previsto en el acto acusado.

134. Por otro lado, el Convenio 154 de 1981, ratificado mediante la Ley 524 de 1999, define la negociación colectiva como todas aquellas negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una o varias organizaciones de trabajadores, por otra, dirigidas a fijar condiciones de trabajo y empleo o regular las relaciones entre esos sujetos. En este aspecto, la disposición guarda correspondencia con el artículo 467 del CST, en cuanto admite la concurrencia de una pluralidad de empleadores y organizaciones de trabajadores.



135. El artículo 5 del Convenio 154 dispone que deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva y señala los objetivos que estas deben perseguir. Entre ellos se encuentran posibilitar su ejercicio para todos los empleadores y categorías de trabajadores, promover el establecimiento de reglas de procedimiento convenidas entre las organizaciones interesadas y evitar que la inexistencia, insuficiencia o impropiedad de las normas aplicables obstaculice la negociación.

136. Que los Convenios 98 y 154 impongan el deber de fomentar la negociación colectiva y permitan adoptar medidas para favorecer su ejercicio no significa que hayan configurado jurídicamente cada una de sus posibles modalidades. En particular, de tales instrumentos no se desprende la estructura normativa establecida por el Decreto 234 de 2026 en materia de niveles, articulación entre ellos, representatividad, unidad de negociación, efectos de las convenciones y mecanismos de adaptabilidad.

137. Esta lectura encuentra respaldo en los documentos de la OIT sobre la aplicación del Convenio 154. En concreto, ha señalado que «si bien la negociación colectiva es, de manera intrínseca, un proceso voluntario, los países deben establecer un marco que propicie su fomento y promoción, tanto a través de la legislación como de la creación de instituciones de apoyo»²⁹.

138. En ese mismo sentido, al estudiar la constitucionalidad del Convenio 154, la Corte Constitucional señaló que este «instrumento consagra como cláusula general el principio de fomento de la negociación colectiva, mientras que las cláusulas específicas deberán ser desarrolladas por la legislación interna, dentro de los objetivos allí señalados. De todas maneras, tal y como lo señala el artículo 8º del Convenio, las medidas de fomento no podrán concebirse o aplicarse de tal forma que obstaculicen la libertad de negociación colectiva»³⁰. Este planteamiento también ha sido acogido por la Sección Segunda de esta corporación³¹. El instrumento impone, entonces, una finalidad de promoción, pero no define por sí mismo las reglas estructurales de un sistema de negociación articulado por niveles.

139. La Recomendación 163 de 1981 contiene orientaciones más específicas sobre esta materia. Su párrafo 4 sugiere adoptar, cuando resulte necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para que la negociación colectiva pueda desarrollarse en cualquier nivel, entre ellos el establecimiento, la empresa, la rama de actividad, la industria y los ámbitos regional o nacional. Añade que, cuando aquella

²⁹ Organización Internacional del Trabajo, Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo y Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, *Promoción de la negociación colectiva. Convenio núm. 154*, 2011.

³⁰ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-161 de 2000.

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 19 de agosto de 2021, exp. 1563-2014.



tenga lugar en varios niveles, las partes negociadoras deberían procurar su coordinación³².

140. Estas orientaciones resultan relevantes para el presente análisis, pero la distinta naturaleza jurídica de la Recomendación 163 impide equipararla, para efectos de este examen cautelar, a los convenios ratificados por Colombia. En consecuencia, sus disposiciones no proporcionan, por sí solas, el contenido normativo suficiente para sustentar las decisiones estructurales incorporadas en el acto acusado.

141. Aun si se acude a la Recomendación 163 como criterio interpretativo de los Convenios 98 y 154, de ella tampoco se desprende el modelo establecido en el acto acusado. El instrumento contempla la posibilidad de negociar en distintos niveles y propugna hacia su coordinación, pero no establece relaciones de prevalencia entre convenciones, pisos inderogables de protección ni las demás consecuencias que el Decreto 234 de 2026 atribuyó a su articulación.

142. Una consideración semejante se impone respecto de la representatividad. La Recomendación 163 contempla la posibilidad de reconocer organizaciones representativas para efectos de la negociación colectiva y señala que, cuando se establezcan procedimientos para determinar cuáles pueden negociar, estos deberían fundarse en criterios objetivos y previamente definidos. Esta orientación no establece tales criterios para el ordenamiento colombiano ni configura el régimen de representación aplicable a una negociación unificada en niveles superiores al de empresa³³.

143. En estas condiciones, los instrumentos examinados reconocen y promueven la negociación colectiva en ámbitos que pueden trascender la empresa individual, pero no contienen, por sí mismos, la estructura normativa adoptada por el Decreto 234 de 2026. Su implementación debe respetar, además, la distribución de competencias prevista en el ordenamiento interno. En Colombia, corresponde al legislador establecer el régimen legal en materia laboral, mientras que el Ejecutivo puede desarrollar las disposiciones susceptibles de reglamentación dentro de los límites del artículo 189.11 de la Constitución Política.

Conclusión del examen preliminar

144. De lo expuesto se desprende que las fuentes examinadas contienen elementos relacionados con el modelo objeto de estudio —entre ellos, la pluralidad de empleadores y organizaciones sindicales, la posibilidad de que una convención comprenda el ámbito de una industria, el deber de fomentar la negociación colectiva y la promoción de su desarrollo en distintos niveles—. Sin embargo, ninguna de ellas, considerada individualmente o en conjunto, contiene la estructura normativa del

³² Organización Internacional del Trabajo, Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163), párr. 4.

³³ Organización Internacional del Trabajo, Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163), párr. 3.



sistema de negociación colectiva unificada por niveles previsto en el Decreto 234 de 2026.

145. El análisis no se reduce a establecer si el ordenamiento admite la negociación colectiva en ámbitos superiores al de empresa. Lo relevante es determinar si contiene un régimen previo del cual puedan desarrollarse reglamentariamente los elementos estructurales del sistema establecido en el acto acusado. Ese antecedente no se advierte en las disposiciones examinadas.

146. Lo anterior no desconoce que el ordenamiento jurídico colombiano contempla formas de negociación colectiva que trascienden el ámbito de una empresa. Como se explicó, el CST admite la concurrencia de varios empleadores y organizaciones sindicales y permite que una convención comprenda una industria. A su vez, los instrumentos internacionales examinados promueven la negociación colectiva y contemplan su desarrollo en ámbitos supraempresariales. Estas previsiones proporcionan bases jurídicas para avanzar en esa dirección, pero no configuran un sistema articulado por niveles ni definen sus elementos estructurales y las relaciones entre ellos.

147. Esta diferencia resulta determinante para establecer los límites de la potestad reglamentaria. Aunque el Gobierno Nacional persiga la finalidad de facilitar la negociación colectiva en niveles superiores al de empresa, ese propósito no sustituye la necesidad de un contenido normativo previo susceptible de desarrollo. El Ejecutivo no puede establecer, mediante la facultad prevista en el artículo 189.11 de la Constitución Política, las reglas que precisamente deberían constituir el objeto de la reglamentación.

148. En efecto, los niveles de negociación y su articulación, los criterios de representatividad, la unidad de pliego, mesa y comisión negociadora, los pisos mínimos entre convenciones de distinto nivel, sus efectos sobre los sujetos comprendidos en el respectivo ámbito y los mecanismos de adaptabilidad encuentran su configuración normativa en el propio Decreto 234 de 2026. Las fuentes examinadas no contienen reglas previas suficientes de las cuales puedan derivarse esos elementos mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria.

149. La misma circunstancia resulta relevante desde la perspectiva de la reserva de ley en materia laboral. El artículo 53 de la Constitución Política atribuyó al Congreso la expedición del estatuto del trabajo. Corresponde, por tanto, al legislador definir los elementos esenciales del régimen legal de las relaciones laborales, sin perjuicio de que el Ejecutivo pueda desarrollarlos dentro del marco previamente establecido.

150. Las reglas incorporadas por el Decreto 234 de 2026 no corresponden a aspectos meramente instrumentales para hacer efectiva una regulación preexistente. La definición de los sujetos que intervienen según criterios de representatividad, la forma en que deben organizarse para negociar, los niveles en que pueden hacerlo, las relaciones entre las convenciones resultantes y los efectos que estas producen



inciden directamente en la configuración del régimen de negociación colectiva y en los derechos y obligaciones de quienes participan en ella.

151. Se trata, entonces, de decisiones que requerían un fundamento de rango legal que definiera sus elementos esenciales y delimitara el ámbito susceptible de desarrollo reglamentario. Al establecerlas directamente mediante el Decreto 234 de 2026, el Gobierno Nacional no solo excedió los límites de la potestad prevista en el artículo 189.11 de la Constitución Política, sino que ocupó un espacio normativo reservado al legislador por el artículo 53 superior.

152. En estas condiciones, el examen efectuado permite advertir que el Ejecutivo no se limitó a desarrollar un régimen preexistente, sino que estableció mediante reglamento los elementos estructurales de un modelo de negociación colectiva cuya configuración correspondía al legislador. En consecuencia, se advierte la vulneración de los artículos 53 y 189.11 de la Constitución Política.

153. Por consiguiente, al encontrarse satisfechos los requisitos previstos para la suspensión provisional, el despacho decretará la medida respecto de la totalidad del Decreto 234 de 2026. Esta conclusión hace innecesario examinar los demás cargos formulados en las solicitudes cautelares, pues el análisis precedente resulta suficiente para acceder a la medida.

154. La conclusión alcanzada tiene carácter preliminar y se circunscribe al examen propio de la medida cautelar. De conformidad con el artículo 229 del CPACA, esta decisión no implica prejuzgamiento, por lo que el análisis definitivo de la legalidad del acto acusado corresponde a la sentencia.

En mérito de lo expuesto, el despacho

I. RESUELVE

PRIMERO: DECRETAR la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del Decreto 234 del 6 de marzo de 2026, expedido por el ministro de Hacienda y Crédito Público en calidad de delegatario del presidente de la República y el ministro del Trabajo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO
Consejero de Estado

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



Radicación: 11001-03-25-000-2026-00191-00 (0779-2026) y acumulados
Demandante: María Claudia Escandón García y otros