

Señores

COMISIÓN SÉPTIMA

Cámara De Representantes

Atención. HRC Héctor David Chaparro

H.R.C Betsy Judith Pérez Arango

H.R.C Víctor Manuel Salcedo

H.R.C Andrés Forero Molina

Email: comision.septima@camara.gov.co

Ciudad

ASUNTO: Respuesta proposición No 16 "Informe sobre la Agenda Regulatoria del Ministerio del Trabajo en especial con los Decretos Relacionados con la Reglamentación de la Reforma Laboral, Ley 2466 de 2025".

Traslado Rad. 05EE202610000000050951

Honorables Representantes,

En atención al asunto de la referencia, y con el fin de atender la petición trasladada, mediante la cual se pone en conocimiento de esta Cartera la Proposición No. 16 del 22 de abril de 2026; en el marco de la Ley 5 de 1992 y las competencias atribuidas a este Ministerio, conforme las previsiones normativas de la Constitución Política, procedo a resolver e informar sobre el cuestionario propuesto por ustedes en los siguientes términos:

a) Agenda regulatoria

- 1. Sírvase indicar cuáles son los Decretos y actos administrativos que el Ministerio del Trabajo prevé expedir durante la presente vigencia, precisando para cada uno su objeto, fundamento normativo, cronograma estimado de publicación y estado actual de avance.***

Respuesta:

En atención a la solicitud, el Ministerio del Trabajo presenta la relación de los decretos y actos administrativos previstos para la vigencia 2026, indicando para

cada uno su objeto, fundamento normativo, cronograma estimado de publicación y estado actual de avance.

La información se encuentra consolidada en la Agenda Regulatoria publicada y actualizada a abril de 2026 (*anexo Excel Agenda Regulatoria 2026 – actualizaciones*), la cual se adjunta como soporte técnico.

2. *Sírvase indicar cuáles de esas iniciativas regulatorias tienen por objeto desarrollar disposiciones derivadas de la reforma laboral, especificando para cada una la materia concreta a reglamentar.*

Respuesta:

En atención a la solicitud, se informa que las iniciativas regulatorias previstas por el Ministerio del Trabajo, cuyo objeto es desarrollar disposiciones derivadas de la Ley 2466 de 2025 (Reforma Laboral), se enmarcan en los artículos 2, 5, 6, 7, 8, 9, 15, 16, 17, 19, 25 a 30, 33, 36, 39 a 42, 43, 47, 52 a 55, 63 y 64 de dicha Ley.

Cada iniciativa se encuentra orientada a reglamentar materias específicas, conforme a las competencias constitucionales y legales del Ministerio, en desarrollo del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y demás normas concordantes. A continuación, se relacionan las principales iniciativas:

- a) Proyecto de Circular sobre el debido proceso disciplinario laboral
Materia a reglamentar: Procedimiento disciplinario en el ámbito laboral (art. 7 de la Ley 2466 de 2025).
Estado: En revisión y aprobación Viceministerio de Relaciones Laborales.
- b) Proyecto de Circular sobre modalidades de contratos laborales
Materia a reglamentar: Contratos a término indefinido, fijo y por obra o labor (arts. 5 y 6 de la Ley 2466 de 2025).
Estado: En revisión y aprobación Viceministerio de Relaciones Laborales.
- c) Proyecto de Decreto sobre violencia, acoso y discriminación laboral.
Materia a reglamentar: Protección frente a violencia, acoso y discriminación en el ámbito laboral (arts. 15–17 de la Ley 2466 de 2025, en armonía con Ley 1010 de 2006, Ley 1257 de 2008 y Convenio OIT sobre violencia y acoso).

Estado: Publicado en SUCOP para comentarios (20/04/2026 - 06/05/2026) Viceministerio de Relaciones Laborales.

- d) Proyecto de Decreto sobre trabajo en plataformas digitales de reparto
Materia a reglamentar: Derechos laborales, seguridad social y registro de trabajadores digitales (arts. 24-30 de la Ley 2466 de 2025).
Estado: En revisión y aprobación de mesas técnicas y Viceministerio de Relaciones Laborales.
- e) Proyecto de Decreto sobre cuota de discapacidad
Materia a reglamentar: Reporte y vigilancia de la cuota de contratación de personas con discapacidad (art. 15 de la Ley 2466 de 2025).
Estado: En revisión y aprobación Viceministerio de Relaciones Laborales y Viceministerios de Empleo y Pensión.
- f) Proyecto de Decreto Contrato especial para las y los deportistas y el cuerpo técnico nacional y extranjero: Contrato especial de trabajo y derechos laborales y seguridad social (art. 39 de la Ley 2466 de 2025).
Estado: En revisión y aprobación Viceministerio de Relaciones Laborales.
- g) Proyecto de Decreto sobre periodistas y comunicadores sociales
Materia a reglamentar: Derechos laborales y seguridad social de periodistas y trabajadores afines (art. 42 de la Ley 2466 de 2025).
Estado: Publicado en SUCOP (30/04/2026 - 16/05/2026), segunda publicación), pendiente de observaciones Viceministerio de Relaciones Laborales.
- h) Proyecto de Decreto sobre artes y cultura
Materia a reglamentar: Contratos laborales de trabajadores de las artes y la cultura (art. 41 de la Ley 2466 de 2025).
Estado: En revisión de observaciones de la ciudadanía Viceministerio de Relaciones Laborales.
- i) Proyecto de Decreto "Crea Empleo"
Materia a reglamentar: Beneficio estatal para la creación de nuevos empleos (art. 35 de la Ley 2466 de 2025).
Estado: En revisión y aprobación Viceministerios de Empleo y Pensión.
- j) Proyecto de Decreto "Ultimo Empleo"

Materia a reglamentar: Programa de ultimo empleo de acceso y permanencia para mujeres mayores de 50 años y hombres mayores de 55 años mediante sello reputacional (art. 43 de la Ley 2466 de 2025).
Estado: En revisión y aprobación Viceministerios de Empleo y Pensión.

- k) Proyecto de Decreto sobre auxilio de cesantías
Materia a reglamentar: Régimen simple laboral del auxilio de cesantías (art. 64 de la Ley 2466 de 2025).
Estado: Publicado en SUCOP (7/05/2026 – 22/05/2026) Viceministerios de Empleo y Pensión.
- l) Proyecto de Decreto sobre empleo nocturno – PEN
Materia a reglamentar: Programa de empleo nocturno (art. 34 de la Ley 2466 de 2025).
Estado: Publicado en SUCOP (7/05/2026 – 22/05/2026) Viceministerios de Empleo y Pensión.
- m) Proyecto de Decreto “Primer Empleo – Talento Joven Colombia”
Materia a reglamentar: Programa de primer empleo y sello reputacional “Talento Joven Colombia” (art. 43 de la Ley 2466 de 2025).
Estado: En revisión y aprobación Viceministerios de Empleo y Pensión.
- n) Proyecto de Decreto “Ultimo Empleo”
Materia a reglamentar: Programa de ultimo empleo de acceso y permanencia para mujeres mayores de 50 años y hombres mayores de 55 años mediante sello reputacional (art. 43 de la Ley 2466 de 2025).
Estado: En revisión y aprobación Viceministerios de Empleo y Pensión.

3. *Sírvase relacionar los Decretos y actos administrativos que el Ministerio del Trabajo ha expedido a la fecha para reglamentar disposiciones derivadas de la reforma laboral, indicando para cada uno su objeto, fecha de expedición, fundamento normativo y estado de implementación.*

Respuesta:

Atendiendo la solicitud se informa que se han proyectado a la fecha 15 actos administrativos relacionados con la reforma laboral que corresponden a los siguientes:

1. Circular No 083 del 2025
Objeto: Instructivo de interpretación artículo 21 contrato de aprendizaje.
Fundamento normativo: "Artículo 21. Contrato de Aprendizaje.
Modifíquese el artículo 81 del Código Sustantivo del Trabajo".
Fecha de Expedición: 18 de julio de 2025
Estado: Finalizado
2. Resolución N°20251000059517CS del 2025
Objeto: Actualiza la tarifa mínima regulada de los servicios de vigilancia y seguridad privada.
Fundamento normativo: Art. 70 Ley 2466 de 2025 (Parágrafo. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y apoyo del Ministerio del Trabajo).
Fecha de expedición: 08 de agosto de 2025.
Estado: Finalizado
3. Circular No. 093 del 2025
Objeto: Cotizaciones por periodos inferiores a un mes.
Fundamento normativo: Ley 2466 de 2025 (Reforma Laboral).
Fecha de expedición: 01 de septiembre de 2025.
Estado: Finalizado
4. Circular No. 101 del 2025
Objeto: Lineamientos generales sobre jornada laboral, servicio doméstico, remuneración a destajo, horas extras, límite de trabajo suplementario y descanso obligatorio conforme a la reforma laboral.
Fundamento normativo: Ley 2466 de 2025
Fecha de expedición: 22 de septiembre de 2025.
Estado: Finalizado
5. Circular interna No. 102 de 2025
Objeto: Trámite de autorización de trabajo suplementario.
Fundamento normativo: Ley 2466 de 2025.
Fecha de expedición: 22 de septiembre de 2025.
Estado: Finalizado
6. Resolución No. 2064 del 2025
Objeto: Afiliación y pago de aprendices SENA e internos de medicina.

Fundamento normativo: Art. 22 de la Ley 2466 de 2025.

Fecha de expedición: 06 de octubre de 2025.

Estado: Finalizado

7. Circular No. 0111 del 2025

Objeto: Mecanismos de sensibilización sobre derechos laborales de las mujeres rurales campesinas.

Fundamento normativo: Art. 32 de la Ley 2466 de 2025

Fecha de expedición: 29 de octubre de 2025.

Estado: Finalizado

8. Resolución No. 4179 del 2025

Objeto: Implementación de la estrategia "Inspección con propósito".

Fundamento normativo: Ley 1610 de 2013 y Ley 2466 de 2025

Fecha de expedición: 07 de noviembre de 2025.

Estado: Finalizado

9. Resolución No. 4402 del 2025

Objeto: Certificación de experiencia laboral de personas privadas de la libertad

Fundamento normativo: artículo 19 Ley 2466 de 2025.

Fecha de expedición: 26 de noviembre de 2025.

Estado: Finalizado

10. Circular interna No. 120 del 2025

Objeto: Lineamientos para autorización de despido de trabajadores con estabilidad ocupacional reforzada por discapacidad o condiciones de salud.

Fundamento normativo: Art. 4 ley 2466 de 2025 conforme a la Ley 361 de 1997.

Fecha de expedición: 27 de noviembre de 2025.

Estado: Finalizado

11. Circular externa No. 121 del 2025

Objeto: Formalización de trabajadores vinculados al Programa de Alimentación Escolar (PAE). (Art. 69 de la Ley 2466 de 2025)

Fecha de expedición: 28 de noviembre de 2025.

Estado: Finalizado

12. Decreto No. 223 del 2026

Objeto: Reglamenta prácticas laborales y contrato de aprendizaje.

Fundamento normativo: Art. 21 de la Ley 2466 de 2025.

Fecha de expedición: 05 de marzo de 2026.

Estado: Finalizado

13. Circular interna No. 031 del 2026

Objeto: Lineamientos técnicos del cuidado en el ámbito laboral para promover la equidad de género y la corresponsabilidad social.

Fundamento normativo: Art. 16 de la Ley 2466 de 2025.

Fecha de expedición: 17 de marzo de 2026.

Estado: Finalizado

4. *Sírvase explicar por qué proyectos regulatorios ya publicados para comentarios, como el relativo a negociación multinivel, no fueron incluidos en la agenda regulatoria del Ministerio.*

Respuesta:

De manera atenta me permito informar que el Decreto 0234 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 disposiciones sobre negociación colectiva unificada por niveles, con las organizaciones de trabajadores del sector privado, las y los trabajadores oficiales"*, se anexan las certificaciones de la agenda regulatoria para la vigencia del año 2025. (Anexo Pdf. *Certificados publicación agenda regulatoria y página web Decreto 234 de 2026* y Pdf. *Certificado de consulta pública Decreto 234 de 2026*).

El proyecto de decreto fue publicado en la página web de la entidad el día 17 de marzo de 2025 y su periodo de consulta para las observaciones de la ciudadanía desde el 22 de agosto hasta el 7 de septiembre de 2025 a través del link: <https://www.sucop.gov.co/entidades/mintrabajo/Normativa?IDNorma=22639> - <https://www.mintrabajo.gov.co/web/guest/normatividad/agenda-regulatoria>

Agenda Regulatoria



Filtro ▾
 Ordenar ▾
 Buscar por

[Inicio](#)

	Título	Tamaño	Fecha de creación	
DOCUMENTOS				
<input type="checkbox"/>	AGENDA REGULATORIA - JUNIO - 27-06-20...	52 KB	Hace 9 meses	⋮
<input type="checkbox"/>	AGENDA REGULATORIA - 12-06-25.xlsx	53 KB	Hace 10 meses	⋮
<input type="checkbox"/>	AGENDA REGULATORIA - MAYO - MOVILIDA...	51 KB	Hace 11 meses	⋮
<input type="checkbox"/>	AGENDA REGULATORIA DRL - ACTUALIZACI...	54 KB	Hace 1 año	⋮
<input type="checkbox"/>	AGENDA REGULATORIA - MARZO - 17-03-20...	31 KB	17/3/25, 1:05	⋮
<input type="checkbox"/>	AGENDA REGULATORIA - MARZO 2025.pdf	36 KB	Hace 1 año	⋮

Por lo anterior, se aclara que el proyecto hoy Decreto 234 de 2026, sí fue incluido en la agenda regulatoria del año 2025.

5. Sírvase indicar cuáles son los criterios técnicos y jurídicos con los que el Ministerio define qué iniciativas regulatorias deben incluirse en la agenda regulatoria y cuáles pueden tramitarse por fuera de ella.

Respuesta:

Sobre el cuestionamiento, el Ministerio del Trabajo se permite precisar que todas las iniciativas regulatorias derivadas de la Reforma Laboral han sido tramitadas dentro de la Agenda Regulatoria, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1081 de 2015 y el Decreto 385 de 2026, y de conformidad con los lineamientos de técnica normativa aplicables.

Los criterios técnicos y jurídicos que orientan la inclusión de iniciativas en la Agenda Regulatoria son los siguientes:



Trabajo

- **Fundamento jurídico:** desarrollo de mandatos constitucionales y legales, en especial aquellos derivados de la Reforma Laboral, garantizando que cada iniciativa cuente con habilitación normativa expresa y se ajuste al principio de legalidad.
- **Planeación normativa:** inclusión en la Agenda Regulatoria de todas aquellas iniciativas con impacto general en derechos laborales, relaciones colectivas, seguridad social y condiciones de trabajo, conforme a los instrumentos de planificación regulatoria.
- **Transparencia y participación:** publicación previa de los proyectos normativos en la Agenda Regulatoria, en los términos del Decreto 1081 de 2015, con el fin de garantizar espacios de consulta pública y, cuando corresponda, la concertación tripartita.
- **Calidad y técnica normativa:** observancia de los principios de mejora normativa, tales como necesidad, proporcionalidad, coherencia, seguridad jurídica y simplicidad regulatoria, conforme a lo previsto en el Decreto 385 de 2026.

En consecuencia, el Ministerio del Trabajo no ha expedido normas regulatorias derivadas de la Reforma Laboral por fuera de la Agenda Regulatoria. Los actos administrativos que se han emitido tales como circulares, resoluciones y otros instrumentos de carácter operativo o instructivo corresponden a mecanismos de implementación, orientación o ejecución de la política pública, y no constituyen iniciativas regulatorias en los términos definidos por la normativa vigente.

¿Reconoce el Ministerio que la no inclusión en la agenda regulatoria de iniciativas ya publicadas para observaciones puede afectar la transparencia, la publicidad y la previsibilidad de la actuación regulatoria? En caso negativo, sírvase explicar las razones.

Respuesta:

El Ministerio de Trabajo no reconoce que se haya afectado la transparencia, la publicidad o la previsibilidad de la actuación regulatoria, por cuanto todas las iniciativas derivadas de la Reforma Laboral han sido incluidas en la Agenda Regulatoria conforme a la Ley 2069 de 2020 y a los lineamientos de técnica normativa.

En ese marco, la publicación de proyectos para observaciones se realiza precisamente a través de la Agenda, garantizando espacios de participación



Trabajo

ciudadana y cuando corresponde, de consulta tripartita. En consecuencia, no existe ninguna iniciativa regulatoria de la Reforma Laboral o de normas que por necesidad o conveniencia deban ser adelantadas o tramitadas por fuera de dicho instrumento de planeación.

7. *Sírvase indicar cuáles fueron los fundamentos jurídicos y fácticos que tuvo en cuenta el Ministerio del Trabajo para expedir el Decreto 0234 de 2026, precisando las normas, estudios, diagnósticos, estadísticas, conceptos técnicos o informes en que se sustentó.*

Respuesta:

El Ministerio del Trabajo fundamentó la expedición del Decreto 0234 de 2026 en un sólido acervo jurídico, jurisprudencial y fáctico, orientado a materializar el derecho a la negociación colectiva y superar los escenarios de atomización sindical. Desde la perspectiva constitucional y supranacional, la normativa desarrolla directamente los mandatos del artículo 55 de la Carta Política, en estricta concordancia con los Convenios 98 y 154 de la OIT y la Recomendación 163 de la misma organización.

Estos instrumentos imponen al Estado el deber ineludible de adoptar medidas para promover la negociación colectiva voluntaria en todos sus niveles, removiendo los obstáculos que impidan su eficacia material. Así las cosas, resulta pertinente señalar que textualmente la Recomendación 163 de 1981 en el numeral 1 del punto 4 señala:

"En caso necesario, se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para que la negociación colectiva pueda desarrollarse en cualquier nivel, y en particular a nivel del establecimiento, de la empresa, de la rama de actividad, de la industria y a nivel regional o nacional". (Subrayas fuera del texto original).

Asimismo, es preciso señalar que la normativa laboral nacional consagra la posibilidad de llevar a cabo procesos de negociación colectiva en niveles diferentes al de empresa. Así pues, el artículo 467 del Código Sustantivo del Trabajo define la convención colectiva en los siguientes términos:

"Artículo 467. Definición. *Convención colectiva de trabajo es la que se celebra entre uno o varios {empleadores} o asociaciones patronales, por una parte, y*



Trabajo

uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, por la otra, para fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia". (Subrayas fuera del texto original).

Basado en el texto en cita, es preciso dejar en claro que la posibilidad de adelantar negociaciones colectivas entre pluralidad de empleadores o asociaciones patronales y múltiples sindicatos, permite entrever que el legislador reconoce la celebración de convenciones colectivas en niveles diferentes al de empresa.

Ahora bien, esta misma se encontraba obstaculizada ante la ausencia de regulación precisa en torno a su desarrollo. En consecuencia, de conformidad con el artículo 5 del Convenio 154 de la OIT, era menester adoptar medidas para fomentar este tipo de negociación, mandato que se acató a través de la expedición del Decreto 234 de 2026.

En el plano jurisprudencial, la expedición del acto administrativo se soporta en el diagnóstico estructural de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, particularmente en las sentencias SL703-2017 y SL3127-2023. En estas providencias, la Corporación advierte que la atomización sindical y la proliferación de pliegos simultáneos socavan la libertad sindical, exacerbando la debilidad de los trabajadores y generan condiciones inequitativas, defendiendo expresamente la unidad de negociación como presupuesto para un diálogo armónico.

Este análisis se integra con el precedente de la Corte Constitucional, especialmente en lo expresado en las sentencias C-009 de 1994 y C-063 de 2008, que consagran la negociación como un derecho de aplicación inmediata, y con la Opinión Consultiva OC-27/21 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual avala la compatibilidad de los sistemas basados en criterios de representatividad con el núcleo esencial de la libertad sindical.

Bajo esta arquitectura, el Gobierno Nacional ejerció la potestad reglamentaria prevista en el numeral 11 del artículo 189 superior para subrogar las disposiciones del Decreto 1072 de 2015, cuya aplicación demostró ser ineficaz al dejar la unificación de pliegos como una facultad meramente dispositiva.

Frente al sustento fáctico, se precisa que, si bien la naturaleza de esta reglamentación no exige la configuración de un estudio técnico singular



Trabajo

elaborado *ex profeso*, la decisión se estructuró sobre un robusto cuerpo de evidencias institucionales e internacionales. El Ministerio valoró las directrices y observaciones formales de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT, así como los informes de políticas de empleo de la OCDE (2016 y 2021), instancias que han evidenciado la baja cobertura de la negociación en Colombia como una debilidad estructural.

Dicho panorama internacional coincide con los requerimientos de órganos de control como la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, y con la experiencia administrativa documentada por la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control del propio Ministerio.

Estos reportes internos acreditan la imposibilidad material del Estado para ejercer una mediación efectiva frente a la dispersión de mesas de diálogo paralelas, una realidad operativa que desborda la capacidad institucional y encarece injustificadamente los costos de transacción para todas las partes involucradas.

8. ¿El Ministerio elaboró análisis de impacto normativo antes de expedir el Decreto 0234 de 2026? En caso afirmativo, sírvase remitirlo e indicar su metodología, fecha y dependencia responsable; en caso negativo, sírvase explicar las razones.

Respuesta:

Frente al interrogante planteado, se informa que el Ministerio del Trabajo no elaboró un documento formal singular denominado "Análisis de Impacto Normativo" (AIN) de manera previa a la expedición del Decreto 0234 de 2026. Esta decisión se fundamenta, en primer lugar, en la naturaleza eminentemente reglamentaria del acto administrativo.

La normativa expedida no crea nuevos trámites, no impone cargas fiscales adicionales al Presupuesto General de la Nación ni altera el núcleo sustantivo de las relaciones laborales. Por el contrario, su alcance se circunscribe a subrogar las disposiciones del Decreto 1072 de 2015 para dar estricto cumplimiento a mandatos constitucionales e internacionales preexistentes, organizando procedimentalmente el ejercicio de un derecho fundamental.

En segundo lugar, la ausencia de un AIN en su formato técnico tradicional del Departamento Nacional de Planeación se suple materialmente con el análisis integral de conveniencia, oportunidad e impacto económico plasmado en la Memoria Justificativa del Decreto 234 de 2026.

En dicho documento, el Ministerio evaluó objetivamente los efectos de la medida, concluyendo que la unificación de pliegos y mesas de negociación genera una optimización comprobable de los recursos públicos al mitigar el desgaste institucional derivado de la multiplicidad de procesos paralelos. Asimismo, se determinó que la disposición reduce significativamente los costos de transacción tanto para las organizaciones sindicales como para las empresas, fomentando un entorno predecible que favorece la competitividad sectorial.

Finalmente, la justificación de la expedición se cimentó en un acervo empírico consolidado que hizo innecesario un estudio prospectivo adicional. La Cartera laboral integró la experiencia administrativa documentada por la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control durante más de una década, articulándola con los diagnósticos e informes de evaluación estructural emitidos por la OCDE y la OIT.

Este cuerpo robusto de evidencia demostró de manera concluyente que la dispersión previa afectaba la equidad y la paz laboral, configurando el soporte técnico, institucional y económico suficiente para avalar la viabilidad y el impacto positivo del decreto.

9. *Sírvase indicar cuál es el fundamento jurídico específico con el que el Ministerio sostiene que el Decreto 0234 de 2026 se limita a reglamentar normas vigentes y no redefine por vía reglamentaria el modelo de negociación colectiva.*

Respuesta:

El fundamento jurídico específico radica en que el Decreto 0234 de 2026 constituye un ejercicio legítimo y estricto de la potestad reglamentaria consagrada en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, orientado exclusivamente a la cumplida ejecución de la ley preexistente, sin alterar su núcleo sustantivo. Desde esta cartera ministerial se sostiene que el modelo de negociación en niveles superiores a la empresa ya se encuentra plenamente reconocido y definido en la normativa laboral vigente, por lo que el



Trabajo

acto administrativo se limita a establecer un procedimiento eficaz para su viabilidad material.

En primer lugar, desde el Código Sustantivo del Trabajo (CST), el legislador ya previó y autorizó el modelo de negociación multinivel, sectorial o de industria. El artículo 467 del CST define expresamente que la convención colectiva puede celebrarse entre *"uno o varios empleadores o asociaciones patronales"* y *"uno o varios sindicatos o federaciones sindicales"*. A su turno, el artículo 468 del mismo estatuto dispone que la convención determinará *"la empresa o establecimiento, industria y oficios que comprenda"*.

En este orden de ideas, la habilitación legal para negociar por rama de actividad o grupo de empresas no fue creada, inventada ni redefinida por el Decreto 0234 de 2026; es una figura intrínseca a la ley laboral colombiana. Lo que materializa el reglamento es dotar de eficacia a estos artículos mediante reglas claras de articulación, resolviendo la deficiencia operativa que históricamente había impedido su aplicación práctica.

En segundo lugar, el decreto se restringe a organizar y coordinar el marco procedimental del arreglo directo ya consagrado en los artículos 374 numeral 2, 432, 433 y 434 del CST. Tal como se expone en la Memoria Justificativa que soporta el acto administrativo, la reglamentación no crea derechos nuevos ni introduce restricciones al derecho fundamental de asociación, sino que estructura procedimentalmente la concurrencia de múltiples organizaciones sindicales o empleadores para garantizar la unidad de pliego y de comisión. De hecho, el propio decreto reitera expresamente en sus considerandos y en su articulado que dicha ordenación se realiza *"sin alterar las etapas ni los términos fijados por la ley"*.

Finalmente, desde la técnica jurídica, es imperativo señalar que el Decreto 0234 de 2026 no deroga ni modifica normas sustantivas del CST ni de la Ley 50 de 1990. Su alcance se circunscribe de manera exclusiva a subrogar las disposiciones estrictamente reglamentarias del Decreto 1072 de 2015, que a su vez compilaba el ineficaz Decreto 089 de 2014.

Al corregir la falencia de la reglamentación anterior, que consagraba la unificación de pliegos como una figura optativa que derivó en la fragmentación sindical, el Decreto no reformula el modelo de relaciones laborales. Por el contrario, está ejerciendo la competencia reglamentaria para garantizar la



Trabajo

eficacia del mandato constitucional que reposa en el artículo 55 superior, consistente en promover la concertación con irrestricto apego a la legalidad vigente.

10. *Sírvase indicar si el Ministerio reconoce que el Decreto 0234 de 2026 fue expedido sin resolver previamente vacíos sobre representación empresarial, concurrencia entre niveles de negociación, extensión de efectos a terceros y ejercicio del derecho de huelga. En caso negativo, sírvase precisar en qué disposiciones concretas quedaron resueltos esos asuntos.*

Respuesta:

Frente al interrogante planteado, el Ministerio del Trabajo no reconoce la existencia de vacíos jurídicos o técnicos en la expedición del Decreto 0234 de 2026. Por el contrario, la arquitectura del acto administrativo se diseñó de manera sistemática para brindar certeza frente a las dinámicas propias de la negociación multinivel, abordando de manera expresa los asuntos señalados en el cuestionario y manteniendo un estricto respeto por la jerarquía de la normativa vigente.

En primer lugar, respecto a la representación empresarial, el asunto quedó resuelto materialmente en los artículos 2.2.2.7.5 y 2.2.2.7.6 del decreto. Si bien el ordenamiento respeta la libertad de conformación y organización del gremio de empresarios, la disposición prevé y conjura los eventuales desacuerdos estableciendo de manera taxativa criterios objetivos, verificables y proporcionales para determinar la representatividad en la mesa de negociación. Estos parámetros incluyen la valoración de la cobertura empresarial de acuerdo al Registro Único Empresarial y Social – RUES y la clasificación CIIU, la cobertura laboral, la incidencia económica en el sector, la estabilidad institucional y la participación documentada en escenarios de diálogo social.

En segundo lugar, frente a la concurrencia entre niveles de negociación, la solución se materializó en el artículo 2.2.2.7.2. Dicha disposición obliga a la inclusión de cláusulas de ordenación, coordinación y adaptabilidad en las convenciones sectoriales para evitar contradicciones.

En esa misma línea, los párrafos 1 y 2 resuelven los potenciales conflictos de concurrencia al fijar una regla de oro: la convención sectorial constituye un piso



Trabajo

mínimo de protección inmodificable a la baja por convenios de empresa. Se precisa que la suscripción de convenciones superiores no deroga las vigentes a nivel de empresa, sino que activa el principio de favorabilidad respecto de materias homogéneas, aplicándose de manera integral sin habilitar la acumulación incompatible de beneficios.

En tercer lugar, la extensión de efectos a terceros fue abordada de manera directa en los artículos 2.2.2.7.8 y 2.2.2.7.9. El decreto establece que las convenciones de ámbito sectorial tendrán efecto y aplicación obligatoria para todos los empleadores, empresas y trabajadores del nivel respectivo. Consecuentemente, reafirma la aplicación ineludible del artículo 68 de la Ley 50 de 1990, disponiendo el pago de la cuota por beneficio convencional a cargo de los trabajadores no sindicalizados que resulten amparados por la convención colectiva.

Finalmente, en lo atinente al ejercicio del derecho de huelga, es un imperativo del derecho administrativo señalar que la ausencia de una reglamentación específica dentro del decreto no obedece a una omisión o vacío, sino al cumplimiento estricto de los límites de la potestad reglamentaria.

El ejercicio de la huelga es un derecho garantizado constitucionalmente en el artículo 56 superior y desarrollado por disposiciones de rango legal. Pretender modular sus condiciones de ejercicio, como mayorías decisorias o convocatorias, a través de un decreto del ejecutivo configuraría un evidente exceso de la facultad reglamentaria.

Por tal razón, el decreto especificó en el artículo 2.2.2.7.11, que todo aspecto no regulado expresamente en el acto administrativo en cuestión, incluyendo el derecho a la huelga, se rige íntegramente por las reglas ya establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo, siendo esta la norma general y garantizando así la ausencia de cualquier laguna jurídica en el procedimiento.

11. *Sírvase indicar cómo definirá el Ministerio la representación empresarial en la negociación colectiva por niveles superiores al de empresa cuando existan varias asociaciones empresariales en un mismo sector o cuando no exista una agremiación claramente identificada.*

Respuesta:

Frente al interrogante planteado, es imperativo precisar que el Ministerio del Trabajo no impone ni define *a priori* la representación empresarial, pues el diseño del Decreto 0234 de 2026 parte del respeto irrestricto a la libertad de empresa y de conformación gremial.

De conformidad con el artículo 2.2.2.7.5 de la citada normativa, los empleadores cuentan con la plena autonomía para organizarse de la manera que consideren más pertinente para integrar la mesa de negociación. La intervención del Ministerio es estrictamente subsidiaria y de validación.

Para el primer supuesto contemplado en la pregunta, la existencia de varias asociaciones empresariales en un mismo sector que no logren un consenso, la normativa prevé en su artículo 2.2.2.7.6 un sistema de resolución basado en criterios objetivos, verificables y proporcionales.

Como ya se puso de presente en respuestas anteriores, en caso de desacuerdo, la representatividad se dirimirá evaluando parámetros técnicos como la cobertura empresarial, proporción de afiliados formalmente registrados en el RUES bajo la clasificación CIIU correspondiente, la cobertura laboral la cual se corrobora con el volumen de trabajadores vinculados a dichas empresas, la incidencia económica y productiva del gremio en el sector, una estabilidad institucional mínima de tres años y su participación documentada en instancias formales de diálogo social.

Para el segundo supuesto, cuando no exista una agremiación claramente identificada, el propio artículo 2.2.2.7.5 resuelve la contingencia disponiendo que el pliego de peticiones deberá ser entregado por las organizaciones sindicales directamente a los empleadores más representativos con presencia en el respectivo nivel. Para identificar a estos empleadores, se aplican *mutatis mutandi* los mismos criterios de incidencia económica, cobertura laboral y productiva mencionados anteriormente, operando directamente sobre las empresas del sector y no sobre una supraestructura gremial inexistente.

En ambos escenarios, el papel del Ministerio del Trabajo, reglado en el parágrafo 1 del artículo 2.2.2.7.5, no es el de un elector arbitrario, sino el de la autoridad administrativa competente para validar la información que corrobore dicha representatividad. Para ello, la entidad se fundamenta en los cruces de datos oficiales, tales como el RUES, bases de seguridad social e información estadística

de fuentes públicas, garantizando la imparcialidad del procedimiento, la transparencia del diálogo social y la participación equitativa en la mesa de negociación, sin que ello implique una injerencia indebida en la autonomía empresarial.

12. *Sírvase indicar qué mecanismos prevé el Ministerio para evitar que, en sectores económicos con empresas de distintos tamaños y características, la negociación colectiva por sector recoja únicamente los intereses de un segmento del mercado.*

Respuesta:

Frente a la inquietud planteada, se informa que el Ministerio del Trabajo anticipó y conjuró este riesgo mediante un diseño institucional estructurado para garantizar la pluralidad, la proporcionalidad y la equidad material en la negociación multinivel. El Decreto 0234 de 2026 erige salvaguardas específicas en su artículo 2.2.2.7.10 para impedir que el estándar de las grandes corporaciones se imponga de manera asimétrica sobre el resto del sector productivo.

El primer mecanismo de contrapeso es la garantía de representación y participación de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES). La normativa ordena a la Cartera laboral facilitar mecanismos adecuados de consulta e interlocución, apoyándose subsidiariamente en asociaciones gremiales o cámaras de comercio.

Esta disposición asegura que las particularidades y limitaciones técnicas de los empleadores de menor tamaño sean consideradas de manera vinculante desde la etapa de formulación del pliego de peticiones hasta la discusión de las cláusulas definitivas.

Como segundo mecanismo, de carácter imperativo, el decreto consagra las cláusulas de adaptabilidad y gradualidad. Cuando en el sector objeto de negociación exista una participación significativa de MIPYMES, es jurídicamente obligatorio que la convención colectiva incorpore capítulos o regímenes diferenciales.

Estas disposiciones deben prever plazos de implementación escalonada, topes máximos de incidencia económica razonable en estricta función de la masa

salarial, y mecanismos de sustitución para aquellos beneficios extralegales que revistan un alto impacto económico.

Finalmente, como límite sustantivo frente a una eventual hegemonía de un solo segmento del mercado, el decreto consagra el principio de sostenibilidad empresarial. La normativa prohíbe de manera taxativa la imposición de obligaciones económicas que, por su desproporción manifiesta, comprometan la viabilidad financiera de las MIPYMES o desconozcan el núcleo esencial de la libertad de empresa.

Para dar eficacia a este mandato, se exige a las partes negociadoras dejar constancia motivada en la convención sobre las medidas adoptadas para evitar dicho impacto desproporcionado, garantizando que el acuerdo sectorial opere como un motor de desarrollo equitativo y no como un factor de exclusión corporativa.

13. *Sírvase indicar cómo se diseñarán y aplicarán las cláusulas de adaptabilidad para microempresas, pequeñas empresas y medianas empresas, y quién definirá los criterios económicos para su implementación.*

Respuesta:

Frente al interrogante planteado, es preciso aclarar que el diseño y la aplicación de las cláusulas de adaptabilidad no obedecen a una imposición unilateral del Estado, sino al ejercicio legítimo de la autonomía colectiva y la autocomposición. De conformidad con los artículos 2.2.2.7.2 y 2.2.2.7.10 del Decreto 0234 de 2026, el diseño de estas cláusulas debe quedar expresamente consagrado en la convención colectiva de ámbito sectorial o superior.

Para su aplicación concreta en las MIPYMES, el acuerdo matriz deberá estructurar obligatoriamente capítulos o regímenes diferenciales que contemplen plazos de implementación gradual, mecanismos de sustitución para obligaciones extralegales de alto impacto y topes máximos de incidencia económica razonable.

La aplicación material de estas cláusulas en el nivel de empresa se encuentra estrictamente reglada por la normativa para evitar abusos o desnaturalización del acuerdo. Las cláusulas de adaptabilidad no operan de pleno derecho ni al



Trabajo

arbitrio unilateral del empleador; el párrafo 1 del artículo 2.2.2.7.2 exige que la convención sectorial indique de manera taxativa cuáles son las materias operativas o instrumentales susceptibles de ajuste y cuál es el procedimiento y la motivación requeridos para invocar dicha adaptación.

Asimismo, se impone un límite material infranqueable, toda vez que se establece que ninguna adaptación podrá traducirse en la reducción del piso mínimo de protección laboral consagrado en la convención superior, y toda implementación deberá ser avalada y vigilada por un mecanismo paritario de verificación.

Respecto a quién definirá los criterios económicos para su implementación, la normativa confía esta potestad directamente a las partes negociadoras. Al ser la convención colectiva un acuerdo de voluntades, son los actores sociales quienes, en la mesa de diálogo y amparados en el deber de entregar información financiera transparente y fundamentada, de conformidad con el artículo 2.2.2.7.4, fijarán los topes, umbrales y gradualidades económicas.

Sin embargo, las partes no actúan sin límites. El decreto consagra un mandato impajaritable en torno a la sostenibilidad empresarial, habida cuenta de que los criterios económicos que definan no podrán imponer obligaciones que, por su desproporción manifiesta, comprometan la viabilidad financiera de las MIPYMES o desconozcan la libertad de empresa.

Para dar validez a dichos criterios, las partes tienen la carga de dejar constancia motivada en el texto convencional sobre las medidas técnicas y económicas adoptadas para evitar impactos desproporcionados, garantizando un equilibrio real entre el avance de los derechos laborales y la protección del tejido productivo.

14. *Sírvase indicar qué reglas ha previsto el Ministerio para resolver la concurrencia entre convenciones colectivas celebradas en distintos niveles de negociación cuando sus contenidos sean incompatibles o impongan obligaciones diferentes sobre un mismo empleador.*

Respuesta:

Frente al interrogante planteado, el Ministerio del Trabajo ha previsto un sistema de articulación riguroso, consagrado en el artículo 2.2.2.7.2 del Decreto 0234 de



Trabajo

2026, el cual resuelve la concurrencia normativa a través de tres reglas jurídicas ineludibles: (i) la fijación de un piso mínimo, (ii) la aplicación del principio de favorabilidad y (iii) la prohibición de acumulación indebida.

La primera regla dispone que la convención de ámbito sectorial o superior opera invariablemente como un piso mínimo de protección. En consecuencia, ante la imposición de obligaciones diferentes, los convenios de nivel de empresa no podrán en ningún caso disminuir las garantías definidas en la convención sectorial. Cualquier cláusula de nivel inferior que pretenda perforar este piso mínimo cederá ante la disposición superior, garantizando así la eficacia de los principios constitucionales de progresividad y no regresividad.

La segunda regla, aplicable cuando los contenidos resulten incompatibles, se fundamenta en la aplicación sistemática del principio de favorabilidad. El parágrafo 2 del citado artículo precisa que la suscripción de una convención superior no deroga ni suprime de tajo las convenciones vigentes de empresa.

Por el contrario, frente a materias homogéneas que contemplen condiciones distintas, prevalecerá aquella disposición que establezca la condición más favorable. Esta determinación de mayor favorabilidad no obedece al arbitrio unilateral, sino que deberá decantarse mediante criterios objetivos y bajo el escrutinio de los mecanismos de seguimiento previstos en el mismo acuerdo de nivel superior.

La tercera regla, concebida estructuralmente para proteger el equilibrio contractual y la seguridad jurídica del empleador frente a obligaciones concurrentes, es el mandato de aplicación integral y armónica.

La normativa prohíbe tajantemente la fragmentación de cláusulas o la acumulación de beneficios incompatibles, en virtud del principio de inescindibilidad o conglobamiento. Esto significa que no es jurídicamente viable extraer y sumar los elementos más beneficiosos de la convención sectorial con los de la convención de empresa respecto de una misma materia u obligación, conjurando así el riesgo de duplicidades económicas que puedan comprometer la sostenibilidad de la unidad productiva.

15. *Sírvase indicar qué arquitectura institucional concreta soporta la aplicación del Decreto 0234 de 2026, incluyendo autoridades competentes, procedimientos y mecanismos para resolver conflictos sobre nivel aplicable de negociación, prevalencia*

entre acuerdos y extensión de efectos a terceros no participantes.

Respuesta:

Frente al interrogante planteado, es preciso indicar que el Decreto 0234 de 2026 no crea una nueva burocracia estatal, sino que erige su arquitectura institucional sobre la distribución de competencias ya existente en la normativa laboral, complementándola con fuertes mecanismos de autocomposición.

Esta estructura se sostiene en la intervención subsidiaria y de validación del Ministerio del Trabajo, y la creación de instancias paritarias al interior de los propios acuerdos convencionales, los cuales son pilares fundamentales que sostienen este modelo de negociación.

Respecto a las autoridades competentes y los conflictos sobre el nivel aplicable, el parágrafo 1 del artículo 2.2.2.7.5 consagra al Ministerio del Trabajo como la autoridad administrativa encargada de validar la información que permite corroborar la representatividad de las organizaciones convocadas.

En caso de conflicto sobre quiénes están legitimados para sentarse en la mesa sectorial o multinivel, la Cartera laboral no impone una decisión arbitraria, sino que aplica el procedimiento de verificación basado en los criterios objetivos de los artículos 2.2.2.7.5 y 2.2.2.7.6. Esta validación, soportada en registros oficiales, define el nivel y alcance de la mesa, blindando el proceso mediante un acompañamiento técnico e imparcial.

En cuanto a los mecanismos para resolver conflictos de prevalencia entre acuerdos, el decreto delega esta función, en primera medida, a la arquitectura de autocomposición. El artículo 2.2.2.7.3 impone a las partes la obligación de conformar una comisión paritaria de interpretación y seguimiento dentro de la convención colectiva.

Es esta instancia bilateral la encargada de determinar la mayor favorabilidad objetiva y de vigilar la aplicación de las cláusulas de ordenación, coordinación y adaptabilidad. Si en la aplicación material concurren dos convenciones, el conflicto no paraliza la relación laboral; se resuelve mediante las reglas ineludibles fijadas en la normativa, las cuales son, como ya se ha reiterado, el

piso mínimo inmodificable a la baja y la aplicación armónica e integral, sin fragmentación de beneficios.

Finalmente, sobre la extensión de efectos a terceros no participantes, la arquitectura no requiere de un trámite administrativo adicional de homologación para su exigibilidad. En virtud del artículo 2.2.2.7.8, los acuerdos sectoriales son de aplicación obligatoria para todos los empleadores y trabajadores del nivel respectivo una vez suscritos y depositados.

La resolución de posibles controversias derivadas del cobro a terceros no sindicalizados, consagrado en el artículo 2.2.2.7.9, se soporta directamente en el imperio de la ley, aplicando el mandato vigente del artículo 68 de la Ley 50 de 1990, cuya exigibilidad, en caso de renuencia, corresponde a la jurisdicción ordinaria laboral, salvaguardando así la separación de poderes y evitando que la autoridad administrativa usurpe funciones jurisdiccionales.

16. *Sírvase explicar cómo evitará el Ministerio la superposición de procesos de negociación colectiva en varios niveles respecto de un mismo sector o de una misma empresa, sin reglas claras de articulación y prevalencia.*

Respuesta:

Frente al interrogante planteado, el Ministerio del Trabajo precisa que la superposición caótica de procesos se evita, precisamente, porque el Decreto 0234 de 2026 abandona el modelo de dispersión y adopta un sistema estructurado de articulación horizontal y vertical. Por tanto, no es acertado afirmar que el reglamento carece de reglas claras de prevalencia, pues la normativa establece límites procedimentales y materiales exactos para dirimir cualquier concurrencia.

En primer lugar, la articulación horizontal se garantiza mediante la regla de unidad de mesa y de pliego, consagrada en los artículos 2.2.2.7.1 y 2.2.2.7.5 del decreto. Esto significa que, respecto de un mismo nivel o sector económico, es jurídicamente inviable la apertura de múltiples procesos de negociación simultáneos promovidos por distintos sindicatos.



Trabajo

Las organizaciones tienen el deber de coordinarse previamente y converger en un único proceso unificado, eliminando de raíz la superposición procesal y el desgaste administrativo frente a los empleadores de ese ámbito específico.

En segundo lugar, frente a la articulación vertical, es decir, la coexistencia de un proceso abierto a nivel de empresa y otro a nivel sectorial, el decreto organiza las mesas bajo un principio de jerarquía y complementariedad. La regla de prevalencia está resuelta en el artículo 2.2.2.7.2: el nivel superior o sectorial opera invariablemente como un piso mínimo infranqueable.

En consecuencia, si las mesas llegaren a operar temporalmente de forma simultánea, no se genera un conflicto de competencia ni incertidumbre jurídica, pues los operadores jurídicos tienen la instrucción precisa de que el proceso de nivel de empresa solo tiene competencia material para igualar, adaptar o mejorar el estándar que fije el sector, estando inhabilitado para contrariarlo o rebajarlo.

Finalmente, para conjurar cualquier vacío en la mecánica operativa entre estos niveles, la normativa no dejó el asunto al azar, sino que instituyó una obligación ineludible. El mismo artículo 2.2.2.7.2 impone a las partes del nivel superior el mandato imperativo de incluir cláusulas de ordenación y coordinación en su convención.

De esta forma, el decreto asegura que sea el propio acuerdo macro el que dicte las reglas para evitar contradicciones futuras con los niveles inferiores, operando siempre en estricta sujeción a los tiempos procesales de vigencia y denuncia de convenciones que consagra de forma inalterable el Código Sustantivo del Trabajo.

17. *Sírvase explicar por qué el Decreto 0234 de 2026 no regula de manera expresa el ejercicio del derecho de huelga en la negociación colectiva por niveles superiores al de empresa, en particular frente a quién puede convocarla, quién puede votarla y cómo se aplicaría cuando intervienen varios empleadores.*

Respuesta:

Frente al interrogante planteado, el Ministerio del Trabajo precisa que la ausencia de una regulación expresa sobre el ejercicio del derecho de huelga en el Decreto

0234 de 2026 obedece al respeto irrestricto del principio de reserva de ley y de los límites materiales de la potestad reglamentaria del Ejecutivo.

El derecho a la huelga es una garantía de rango constitucional, cuyo núcleo esencial, mayorías decisorias, mecanismos de convocatoria y restricciones de ejercicio están delegados de manera exclusiva al legislador.

Pretender que el Ejecutivo, a través de un decreto reglamentario, defina autónomamente quién puede convocar una huelga sectorial, quién tiene la legitimación para votarla o cómo se materializa frente a una pluralidad de empleadores, constituiría una usurpación de las competencias del Congreso de la República.

Dicha actuación viciaría de nulidad el acto administrativo por un evidente exceso en el ejercicio del numeral 11 del artículo 189 de la Carta Política, pues el Gobierno Nacional carece de habilitación jurídica para alterar o redefinir por esta vía las reglas estatutarias y legales que gobiernan la fase de huelga en el conflicto colectivo.

Por esta estricta razón, la técnica jurídica empleada consistió en salvaguardar la legalidad remitiendo la resolución de esta materia a las disposiciones legales vigentes. El artículo 2.2.2.7.11 de la normativa, denominado "Norma General", consagra de manera taxativa que todos los aspectos de los conflictos colectivos de trabajo no estipulados de forma especial en dicho capítulo, se rigen directamente por las previsiones del Código Sustantivo del Trabajo y el artículo 25 del Decreto 2351 de 1965.

En consecuencia, el decreto no incurrió en una omisión técnica, sino que actuó en estricto acatamiento de su límite competencial. Cualquier desarrollo operativo, modificación o redefinición sobre las mayorías para el ejercicio de la huelga en contextos multinivel corresponde de manera exclusiva al ámbito del debate legislativo.

Así pues, se deja en claro que es el órgano representativo el llamado a fijar, mediante ley, las reglas aplicables del derecho a la huelga a estas dinámicas de pluralidad empresarial, manteniendo intacta, mientras tanto, la aplicación de la normativa general de rango legal.



Trabajo

- 18. Sírvase indicar cómo se resolverán los desacuerdos sobre la integración de la comisión negociadora sindical cuando no haya acuerdo entre las organizaciones sindicales, y cómo garantizará el Ministerio la participación de los sindicatos minoritarios dentro de la regla de mesa única y pliego único.**

Respuesta:

Frente al interrogante planteado, el Ministerio del Trabajo precisa que el Decreto 234 de 2026 resolvió la potencial conflictividad intersindical mediante la consagración de una regla objetiva de asignación, blindando la participación democrática en estricto cumplimiento de los preceptos de la normativa laboral e internacional.

Respecto a la resolución de desacuerdos para la integración de la mesa, el artículo 2.2.2.7.5 dispone que, ante la ausencia de consenso entre las organizaciones, la conformación de la comisión negociadora no quedará al arbitrio o hegemonía de las mayorías absolutas.

En ese entendido, las posibles controversias se dirimen aplicando un criterio estrictamente matemático, toda vez que la representación será directamente proporcional al número de afiliados de cada organización en el nivel respectivo. Para asegurar la operatividad y eficiencia del diálogo social, la disposición fija topes máximos en la comisión, limitándola a veinte (20) integrantes para el nivel sectorial y quince (15) para otros niveles, previniendo así mesas de negociación inmanejables.

En cuanto a las garantías para los sindicatos minoritarios, el diseño reglamentario incorpora salvaguardas afirmativas tanto procesales como materiales, acogiendo los estándares fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC-27/21.

En el ámbito procesal, la disposición exige que, aun cuando la estricta fórmula de proporcionalidad los excluya por su bajo volumen de bases, las organizaciones minoritarias tendrán asegurada su presencia con al menos un representante en la comisión negociadora, el cual deberán elegir de manera conjunta. Adicionalmente, el parágrafo 3 del citado artículo les otorga el derecho estatutario de coaligarse, permitiéndoles sumar sus afiliados para acceder válidamente a un mayor número de escaños.

Desde la perspectiva material y sustantiva, la regla de "pliego único" no implica la anulación o invisibilización de las reivindicaciones minoritarias. El parágrafo 2 del artículo 2.2.2.7.5 impone a la comisión negociadora la obligación jurídica de elaborar una matriz de compatibilización ante la falta de acuerdo total sobre el texto.

Este instrumento técnico ordena integrar las propuestas coincidentes, priorizar las divergentes mediante mayoría calificada y, de manera taxativa, exige agregar las peticiones específicas de las organizaciones minoritarias. De esta forma, se garantiza que la unificación no se traduzca en silenciamiento, estructurando un proceso representativo y garantista para todos los actores sindicales.

19. Sírvase indicar cómo aplicará el Ministerio la regla según la cual los trabajadores no sindicalizados que reciban beneficios de una convención colectiva deberán pagar una suma equivalente a la cuota ordinaria sindical, y cuál es el fundamento jurídico para imponer esa obligación a personas no afiliadas a una organización sindical, en detrimento de su derecho de no asociación.

Respuesta:

Frente al interrogante planteado, es jurídicamente imperativo aclarar que el Ministerio del Trabajo, mediante el Decreto 234 de 2026, no está creando ni imponiendo una nueva obligación probatoria o pecuniaria a las personas trabajadoras no afiliadas.

El fundamento jurídico que soporta el cobro de la cuota por beneficio convencional es estrictamente legal, encontrándose consagrado de manera expresa y taxativa en el artículo 68 de la Ley 50 de 1990, disposición que hace parte integral de la normativa laboral vigente y que resulta de obligatorio cumplimiento para el Ejecutivo.

La aplicación de esta regla, plasmada en el artículo 2.2.2.7.9 del decreto, opera de manera directa y automática por mandato del legislador, tal como lo ha decantado pacíficamente la jurisprudencia. Frente al presunto detrimento del derecho de no asociación sindical, libertad sindical negativa, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en providencias tales como la SL4333-

2021, ha sido consistente en sostener que esta contribución económica no vulnera dicho derecho fundamental.

Por el contrario, la figura encuentra pleno amparo constitucional en los principios de equidad y solidaridad, toda vez que busca evitar que terceros se beneficien sin justa causa del esfuerzo, financiamiento y desgaste negociador de la organización sindical, impidiendo que disfruten de condiciones extralegales sin contribuir al sostenimiento del ente que las materializó.

Finalmente, desde la óptica del derecho administrativo y el límite de las competencias constitucionales, los considerandos del propio acto administrativo advierten expresamente que cualquier adecuación, modificación o derogatoria de este régimen legal corresponde de manera exclusiva al Congreso de la República.

Pretender que el Ministerio del Trabajo inaplique o reformule una disposición de la Ley 50 de 1990 por vía de un decreto reglamentario implicaría incurrir en un desbordamiento del numeral 11 del artículo 189 de la Carta Política y en un desconocimiento absoluto de la normativa imperativa. Por tanto, el Ejecutivo se limita a dar estricta aplicación a la ley, salvaguardando la separación de poderes.

a) Decreto de Tercerización

20. Sírvase indicar cuáles fueron los fundamentos jurídicos y fácticos que tuvo en cuenta el Ministerio del Trabajo para estructurar el proyecto de Decreto sobre tercerización, precisando las normas, estudios, diagnósticos, estadísticas, conceptos técnicos o informes en que se sustentó.

Respuesta:

El Ministerio del Trabajo estructuró el proyecto de Decreto sobre tercerización e intermediación laboral fundamentándose en un riguroso andamiaje jurídico jerarquizado y en un acervo fáctico derivado de la experiencia inspectiva y la realidad judicial del país.

En el plano jurídico, la reglamentación se erige sobre los mandatos de los artículos 25 y 53 de la Constitución Política, materializando de manera específica el principio fundamental de la primacía de la realidad sobre las formas. En el



Trabajo

ámbito supranacional, la iniciativa se soporta en los Convenios 81, 87, 98 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad, así como en la Recomendación 198 de la misma organización, instrumento que provee el estándar técnico global para determinar la existencia de relaciones de trabajo encubiertas.

A nivel legal, el decreto desarrolla las disposiciones sustantivas de los artículos 34 y 35 del Código Sustantivo del Trabajo (CST) y el régimen de Empresas de Servicios Temporales contenido en la Ley 50 de 1990. No obstante, el imperativo normativo que detonó la expedición de este reglamento fue la reciente promulgación de la Ley 2466 de 2025.

Esta ley, en sus artículos 44 y 45, introdujo cambios estructurales al ampliar el ámbito de la responsabilidad solidaria en las cadenas de subcontratación y al endurecer las restricciones y sanciones para la intermediación temporal, haciendo indispensable su instrumentación administrativa para garantizar la eficacia de la ley.

Este soporte normativo se encuentra blindado por una línea jurisprudencial pacífica y vinculante de los órganos de cierre. El Ministerio integró el precedente de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia (sentencias SL4479-2020 y SL1439-2021), el cual exige que el contratista posea un aparato productivo propio y avala la técnica probatoria del "haz de indicios".

Asimismo, el articulado observa rigurosamente la directriz del Consejo de Estado, específicamente la Sentencia del 6 de julio de 2017 que anuló el anterior Decreto 583 de 2016; el nuevo texto corrige los vicios del pasado al trazar una línea divisoria inconfundible entre la tercerización legítima, a la luz del artículo 34 del CST, y la intermediación laboral ilegal, proscrita bajo el artículo 35 del CST.

Frente a los fundamentos fácticos y técnicos, la Cartera laboral precisa que la justificación de la medida no dependió de un único estudio estadístico aislado, sino que se estructuró sobre diagnósticos institucionales continuos y concluyentes. El Ministerio valoró la altísima litigiosidad evidenciada en la jurisdicción ordinaria laboral como la prueba empírica irrefutable de una falla estructural en la prevención administrativa del fraude laboral.

Aunado a ello, la decisión se soportó en los análisis operativos de la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control. Estos estudios internos evidenciaron que la carencia de una herramienta administrativa unificada, posterior a la anulación del Decreto 583, había generado una grave dispersión interpretativa que limitaba la capacidad sancionatoria del Estado frente a modalidades sofisticadas de deslaboralización, consolidando así la necesidad técnica, institucional y social de expedir el presente decreto.

21. *Sírvase indicar cuál fue la necesidad jurídica y técnica que llevó al Ministerio a considerar insuficiente el marco normativo vigente sobre tercerización.*

Respuesta:

Frente a la inquietud planteada, el Ministerio del Trabajo precisa que la insuficiencia del marco normativo previo no radicó en la ausencia de prohibiciones legales, sino en la carencia de un instrumento reglamentario operativo que permitiera a la Inspección del Trabajo aplicar dichas prohibiciones de manera eficaz, unificada y con estricto apego al debido proceso.

Desde la perspectiva jurídica, la necesidad primordial surgió a raíz del vacío normativo dejado por el Consejo de Estado tras la expedición de la Sentencia del 6 de julio de 2017. Al declarar la nulidad de los artículos centrales del Decreto 583 de 2016, la jurisdicción contenciosa dejó al Ejecutivo sin una herramienta reglamentaria para operativizar la vigilancia sobre la tercerización, argumentando que dicha norma previa confundía los conceptos lícitos de tercerización con los ilícitos de intermediación.

En consecuencia, era imperativo para el Gobierno Nacional expedir un nuevo decreto que corrigiera ese vicio, delimitando con precisión conceptual la responsabilidad solidaria del artículo 34 del CST y la intermediación proscrita del artículo 35 del mismo código.

Adicionalmente, el marco normativo anterior quedó desfasado con la expedición de la Ley 2466 de 2025. Esta ley introdujo modificaciones sustanciales al endurecer el régimen de solidaridad, mediante el artículo 44, que modificó el 34 del CST y establecer nuevas restricciones sancionatorias para las Empresas de Servicios Temporales.



Trabajo

En ese entendido, ante la inexistencia de un decreto que reglamentara el procedimiento para imponer multas o revocar licencias conforme a estos nuevos estándares legales, la eficacia material de la reforma laboral se vería gravemente comprometida.

Desde la perspectiva técnica, la insuficiencia se evidenció en la operatividad de la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control. Los funcionarios administrativos requerían de parámetros estandarizados y objetivos para aplicar el principio constitucional de la primacía de la realidad frente a esquemas de subcontratación cada vez más sofisticados.

El marco normativo anterior dependía de una valoración probatoria eminentemente formalista y dispersa. Por tanto, la necesidad técnica consistió en incorporar al reglamento el "haz de indicios", un instrumento avalado por la Recomendación 198 de la OIT y por la Corte Suprema de Justicia (Sentencia SL1439-2021).

Así las cosas, este catálogo de indicios, tales como la propiedad de herramientas, integración en la empresa, subordinación indirecta, entre otros; dota a los inspectores de herramientas concretas y uniformes para descorrer el velo corporativo, garantizando que las actuaciones sancionatorias no dependan de la discrecionalidad del funcionario, sino de la verificación objetiva de la falta de autonomía del contratista.

22. ¿El Ministerio elaboró análisis de impacto normativo antes de estructurar el proyecto de Decreto sobre tercerización? En caso afirmativo, sírvase remitirlo e indicar su metodología, fecha y dependencia responsable; en caso negativo, sírvase explicar las razones.

Respuesta:

Frente al interrogante planteado, se informa de manera directa que el Ministerio del Trabajo no elaboró un documento formal e independiente denominado "Análisis de Impacto Normativo" (AIN) bajo la metodología estándar del Departamento Nacional de Planeación, de manera previa a la estructuración de este proyecto de decreto.

Esta decisión obedece, en primer lugar, a la naturaleza eminentemente operativa y de estricta legalidad de la medida. El acto administrativo no impone nuevas cargas fiscales, no crea trámites adicionales para los administrados ni altera el régimen sustantivo de las relaciones de trabajo.

Por el contrario, su objeto se circunscribe a reglamentar y optimizar las facultades de inspección, vigilancia y control que ya posee la Cartera laboral, con el fin ineludible de dar cumplimiento a los recientes mandatos de la Ley 2466 de 2025 y conjurar el vacío normativo dejado por el Consejo de Estado.

En segundo lugar, la ausencia de un documento AIN independiente se suple material y técnicamente con la evaluación integral plasmada en la Memoria Justificativa del proyecto, fechada el 14 de noviembre de 2025, estructurada y avalada desde el Viceministerio de Relaciones Laborales.

En este documento oficial, esta cartera ministerial realizó una ponderación rigurosa de los efectos de la norma, determinando que la estandarización de los indicios de laboralidad reduce las asimetrías de información, disminuye la inseguridad jurídica y corrige graves distorsiones del mercado, tales como la competencia desleal derivada de la reducción artificial de costos laborales (*dumping social*).

Finalmente, la intervención regulatoria se sustentó en una realidad empírica consolidada que tornaba innecesario un estudio prospectivo adicional para justificar su viabilidad. Como soporte técnico, el Ministerio integró el diagnóstico fáctico evidenciado por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, donde la altísima litigiosidad demuestra una falla estructural en la prevención del fraude laboral, articulándolo con los estándares globales de la Recomendación 198 de la OIT.

Esta base probatoria y jurisprudencial configuró el sustento técnico y económico suficiente para demostrar que la reglamentación reduce los costos de transacción asociados a la conflictividad laboral y promueve la eficiencia del mercado bajo parámetros de trabajo decente.

23. *Sírvase indicar cuál es el fundamento jurídico con el que el Ministerio sostiene que el proyecto de Decreto sobre tercerización no excede la facultad reglamentaria, pese a regular materias como definiciones, presunciones, cargas*

probatorias, facultades administrativas y efectos sancionatorios.

Respuesta:

Frente al interrogante planteado, el Ministerio del Trabajo sostiene categóricamente que el proyecto de Decreto no excede la facultad reglamentaria consagrada en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política. Por el contrario, constituye el ejercicio legítimo, técnico y necesario de dicha potestad para dar cumplida ejecución a los mandatos constitucionales y a las leyes laborales vigentes.

En primer lugar, respecto a la inclusión de definiciones, presunciones y cargas probatorias, es imperativo aclarar que el Ejecutivo no está creando derechos, obligaciones sustantivas ni categorías jurídicas nuevas. Las definiciones adoptadas son el reflejo exacto de la distinción legal ya existente en los artículos 34 y 35 del Código Sustantivo del Trabajo (CST).

Por su parte, la instrumentalización de presunciones y cargas probatorias, como el catálogo de indicios de laboralidad, obedece al mandato directo del artículo 53 de la Carta Política, que ordena a toda autoridad aplicar el principio fundamental de la primacía de la realidad sobre las formas.

Al positivizar estos indicios en el reglamento, el Ministerio se limita a recoger la doctrina vinculante de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia (Sentencia SL1439-2021) y la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado (Sentencia del 25 de agosto de 2016).

De esta manera, el decreto dota a los inspectores de parámetros objetivos y estandarizados para identificar el "contrato realidad", eliminando la discrecionalidad del funcionario y garantizando el debido proceso para los empleadores.

En segundo lugar, frente a las facultades administrativas y los efectos sancionatorios, el reglamento no usurpa las competencias del Congreso de la República, pues ni las multas ni las competencias de inspección nacen de este decreto. El aparato sancionatorio y las facultades de corrección se encuentran expresamente creados y habilitados por el artículo 486 del CST y por la Ley 1610



Trabajo

de 2013, cuerpo normativo que regula exhaustivamente el alcance de la inspección, vigilancia y control del Ministerio.

Adicionalmente, la estructuración de estas facultades responde a la urgencia ineludible de instrumentar la reciente Ley 2466 de 2025. Esta ley, en sus artículos 44 y 45, modificó el ordenamiento ampliando la responsabilidad solidaria de los subcontratistas y fijando consecuencias directas y severas para las Empresas de Servicios Temporales (EST) infractoras, tales como la revocatoria de sus licencias. El decreto, por tanto, se limita a detallar el "cómo" operativo para imponer las sanciones que la ley ya dictó.

En conclusión, el acto administrativo opera como un vehículo estrictamente procedimental. No legisla ni desborda su marco de competencia, sino que operativiza las normas sustantivas y las facultades sancionatorias preexistentes, dotando a la administración de un mecanismo lícito y seguro para combatir el fraude laboral.

24. *Sírvase indicar cuál es el fundamento legal expreso para definir por Decreto la categoría de "tercerización laboral ilegal", si esa categoría no aparece definida en el Código Sustantivo del Trabajo ni en la Ley 50 de 1990.*

Respuesta:

Frente al interrogante planteado, el Ministerio del Trabajo aclara que el Decreto no está tipificando ni creando una categoría sustantiva nueva, ni desbordando el principio de legalidad. El término "tercerización laboral ilegal" opera en este reglamento como una denominación técnica y procedimental que agrupa conductas de fraude laboral que sí se encuentran expresa y taxativamente definidas y proscritas en el Código Sustantivo del Trabajo (CST) y en la Constitución Política. Su inclusión es un desarrollo estricto del numeral 11 del artículo 189 superior.

El fundamento legal expreso de esta definición administrativa emana de la lectura armónica de los artículos 34 y 35 del CST. El artículo 34 consagra la figura lícita del contratista independiente, exigiéndole de manera perentoria actuar asumiendo todos los riesgos, con sus propios medios, libertad y autonomía técnica y directiva.



Trabajo

En estricta contraposición, el artículo 35 regula al simple intermediario. La categoría que el decreto denomina "tercerización laboral ilegal" corresponde, exactamente, a la materialización del fraude a estas dos normas: ocurre cuando se utiliza la fachada civil o comercial del artículo 34 para encubrir, en la práctica, un suministro de personal propio del artículo 35, eludiendo las restricciones de la Ley 50 de 1990.

Aunado a la ley laboral, el imperativo superior para que el Ministerio reglamente esta categoría reposa en el artículo 53 de la Constitución Política, que ordena a toda autoridad aplicar el principio de la primacía de la realidad sobre las formas.

Para instrumentalizar este mandato, el Ejecutivo recogió la doctrina vinculante de los órganos de cierre, que ya han desarrollado y definido exhaustivamente esta categoría. Tal como se expone en la Memoria Justificativa, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia (Sentencia SL4479-2020) y la Corte Constitucional (Sentencia T-378 de 2023) sancionan expresamente la tercerización ilegal cuando el proveedor carece de estructura productiva propia. El decreto se limita a positivizar esta hermenéutica judicial para dotar a los inspectores de una herramienta de control objetivo.

Finalmente, desde el control de legalidad del acto administrativo, la precisión de esta categoría jurídica era una exigencia impuesta por el Consejo de Estado. En la providencia del 6 de julio de 2017, mediante la cual se anuló el anterior Decreto 583 de 2016, la jurisdicción contenciosa censuró al Ministerio precisamente por confundir la tercerización legítima con la intermediación ilegal.

En consecuencia, el presente decreto no excede la ley al definir la figura, sino que acata el fallo judicial, delineando una frontera reglamentaria exacta que salvaguarda la descentralización empresarial lícita y permite sancionar el suministro fraudulento de personal con plena seguridad jurídica.

25. *Sírvase indicar cuál es el fundamento jurídico para utilizar el criterio de "actividades principales relacionadas en el objeto social", teniendo en cuenta que la jurisprudencia ha utilizado la expresión "actividades normales o corrientes" y que el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo permite la contratación de contratistas independientes en actividades propias o ajenas al objeto del negocio del contratante.*

Respuesta:

Frente a la inquietud planteada, el Ministerio del Trabajo precisa que no existe contradicción alguna entre el texto del decreto, la jurisprudencia y el Código Sustantivo del Trabajo. El uso del criterio de "actividades principales relacionadas en el objeto social" no es una invención reglamentaria, sino la materialización técnica y objetiva de los propios mandatos jurisprudenciales y legales para efectos de la inspección laboral.

En primer lugar, respecto a la presunta divergencia conceptual, es necesario observar que el numeral 8 del artículo 2.2.3.2.1 del proyecto de decreto define las actividades permanentes como "las actividades principales relacionadas en el objeto social o el giro ordinario de los negocios".

Esta redacción armoniza perfectamente con la expresión "actividades normales o corrientes" utilizada por la jurisprudencia. En el derecho corporativo y administrativo, el objeto social es, precisamente, la manifestación formal y registral del "giro ordinario" o de las "actividades corrientes" de una empresa.

En ese entendido, el decreto utiliza este criterio documentado porque dota a los inspectores de una herramienta objetiva y verificable, el certificado de existencia y representación legal, para constatar cuál es la actividad económica principal del beneficiario, eliminando la subjetividad en la inspección.

En segundo lugar, frente a la afirmación de que el artículo 34 del CST permite la contratación de independientes en actividades propias o ajenas al negocio, el Ministerio subraya que el decreto en ningún momento prohíbe dicha externalización. El proyecto normativo reconoce la validez del outsourcing en actividades principales, siempre que el contratista actúe con verdadera autonomía y estructura productiva. Lo que el decreto establece (en su artículo 2.2.3.2.2) es que, cuando se externalizan esas "actividades principales", se activa una presunción reforzada de laboralidad, la cual admite prueba en contrario.

El fundamento jurídico de esta presunción emana directamente de la doctrina de la Corte Constitucional. Tal como se expone en la Memoria Justificativa, la Sentencia C-593 de 2014 (reiterada en la T-378 de 2023) sentenció que el objetivo del artículo 34 del CST es evitar el encubrimiento de una relación laboral y que la solidaridad opera de manera estricta cuando el beneficiario "se

aprovecha de un trabajo subordinado que es propio de su actividad económica principal".

Por lo tanto, utilizar el objeto social como parámetro no desborda el artículo 34 de la ley laboral; por el contrario, es el instrumento reglamentario exacto para que el Estado pueda fiscalizar que la externalización del núcleo del negocio, es decir, el objeto social, no se esté utilizando como una simple fachada de intermediación ilegal para evadir obligaciones laborales y eludir la solidaridad que manda la ley.

26. *Sírvase indicar cuál es la habilitación legal específica con la que cuenta el Ministerio para introducir una presunción reforzada de laboralidad, si dicha figura no está prevista expresamente en la ley.*

Respuesta:

Frente al interrogante planteado, el Ministerio del Trabajo aclara de manera enfática que el proyecto de Decreto no está legislando, inventando, ni creando una nueva presunción jurídica que carezca de asidero normativo. La habilitación legal específica y taxativa para presumir la existencia del vínculo laboral se encuentra consagrada expresamente en el artículo 24 del Código Sustantivo del Trabajo, disposición plenamente vigente que ordena: "Se presume que toda relación de trabajo personal está regida por un contrato de trabajo".

Lo que efectúa el decreto, en estricto y legítimo ejercicio de la potestad reglamentaria, es instruir a la Inspección del Trabajo sobre cómo debe operar y aplicarse materialmente esta presunción legal en el contexto de las relaciones triangulares y la descentralización productiva. El calificativo de "reforzada" no instaura un derecho nuevo, sino que operativiza una regla probatoria para la administración: cuando un empleador externaliza las actividades principales o permanentes de su negocio mediante terceros, la presunción legal del artículo 24 del CST se activa con mayor rigor, trasladando la carga de la prueba al empleador.

El fundamento integrador que obliga al Ejecutivo a reglamentar esta figura es el artículo 53 de la Constitución Política (primacía de la realidad sobre las formas) y su desarrollo jurisprudencial pacífico.



Trabajo

Tal como se documenta en la Memoria Justificativa del Decreto en mención, la Corte Constitucional (Sentencia T-378 de 2023) y el Consejo de Estado (Sentencia de Unificación del 25 de agosto de 2016) han determinado que en estos escenarios es imperativo descorrer el velo de los contratos civiles o comerciales, presumiendo el contrato realidad con la empresa beneficiaria hasta tanto esta no logre demostrar de manera irrefutable la autonomía técnica y directiva del contratista.

Por consiguiente, el Ministerio no ha excedido sus facultades ni ha configurado figuras extrañas al ordenamiento jurídico. La norma propuesta se limita a otorgar a los inspectores de trabajo el mecanismo procedimental exacto para aplicar un mandato establecido en la ley laboral y exigido por la jurisprudencia de cierre, asegurando que el Estado cuente con herramientas eficaces para exigir a los empleadores que justifiquen objetivamente sus procesos de tercerización.

27. *Sírvase indicar cuál es el fundamento jurídico para trasladar al contratante o beneficiario la carga de demostrar que el trabajador actuó bajo la órbita exclusiva del contratista, si esa regla no se encuentra expresamente prevista en la ley.*

Respuesta:

Frente al interrogante planteado, el Ministerio del Trabajo precisa que la regla probatoria consagrada en el párrafo del artículo 2.2.3.2.3 del proyecto de Decreto no constituye una invención reglamentaria ni una alteración arbitraria del debido proceso. Por el contrario, es la aplicación estricta de mandatos legales imperativos y principios constitucionales que ya rigen la materia laboral en Colombia.

El primer fundamento jurídico taxativo reposa, nuevamente, en la presunción consagrada en el artículo 24 del Código Sustantivo del Trabajo (CST). Esta norma legal establece que toda relación de trabajo personal se presume regida por un contrato de trabajo.

En consecuencia, cuando la Inspección del Trabajo constata, mediante el "haz de indicios", que una persona presta sus servicios integrada en las instalaciones, procesos o bajo directrices de la empresa beneficiaria, la ley asume automáticamente que dicha empresa es el verdadero empleador.



Trabajo

Por estricto mandato legal, la única forma de desvirtuar esta presunción es mediante prueba en contrario. Por ende, la carga procesal recae invariablemente sobre quien pretende beneficiarse de la excepción (el contratante), quien debe demostrar que el trabajador operaba bajo la subordinación exclusiva de un tercero (el contratista).

El segundo fundamento se erige sobre el principio constitucional de solidaridad y la doctrina de las cargas dinámicas de la prueba o facilidad probatoria. La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia (en sentencias como la SL4479-2020) ha sido reiterativa en señalar que para que la figura del contratista independiente (artículo 34 del CST) sea válida y exima de responsabilidad directa al contratante, este último debe probar que su proveedor cuenta con una estructura productiva y directiva genuina.

Exigirle al trabajador, quien es la parte más débil de la relación, que recabe y aporte contratos comerciales interempresariales, actas de junta directiva, licencias de software o balances financieros para probar la falta de autonomía de su empleador nominal, resulta un despropósito jurídico que materializa una denegación de justicia.

Es la empresa contratante o beneficiaria la que estructura el negocio, la que posee la documentación corporativa y la que se encuentra en la posición privilegiada e idónea para demostrar la licitud y separación de su cadena de suministro.

Finalmente, esta regla probatoria materializa el principio de la primacía de la realidad sobre las formas (artículo 53 de la Constitución Política). La jurisdicción ha decantado que no basta con exhibir un contrato comercial formal para desvirtuar la subordinación. Al trasladar la carga de la prueba al beneficiario en sede administrativa, el Ministerio del Trabajo no excede la ley, sino que dota a la Inspección de una regla procesal coherente con el ordenamiento superior, garantizando que quien se lucra del servicio personal de un trabajador asuma la responsabilidad de probar que su modelo de externalización es transparente, legítimo y no una mera intermediación fraudulenta.

28. *Sírvase indicar cuál es la justificación legal, técnica y económica para establecer que el personal en misión vinculado a través de Empresas de Servicios Temporales no podrá superar el 10% de*

la planta por dependencia, si ese límite no está expresamente previsto en la Ley 50 de 1990.

Respuesta:

Frente al interrogante planteado, el Ministerio del Trabajo se permite hacer una precisión fáctica e histórica fundamental para el desarrollo de este debate de control político: el texto definitivo del proyecto de Decreto sobre tercerización e intermediación laboral no establece, en ninguno de sus artículos, un límite porcentual del 10% para la vinculación de personal en misión.

Es cierto que, en aras de proponer mecanismos de control, la versión inicial del proyecto publicada para consulta ciudadana en el sistema SUCOP contemplaba dicho porcentaje. No obstante, el Ministerio, actuando en estricto apego a los principios de participación democrática y rigor técnico, sometió dicha propuesta a una evaluación exhaustiva. Fue precisamente en el marco del análisis realizado por la Subcomisión de Seguimiento y Análisis de Decretos y Leyes, y tras evaluar detenidamente las observaciones constructivas presentadas por la ciudadanía y diversos actores del mundo del trabajo, que el Gobierno Nacional tomó la decisión de suprimir dicha disposición.

La justificación técnica y jurídica para eliminar el tope del 10% consistió, justamente, en acoger los argumentos que hoy fundamentan esta pregunta. El Ejecutivo reconoció que fijar una cuota porcentual de contratación mediante un acto administrativo, sin contar con una habilitación legal expresa en la Ley 50 de 1990 o en la reciente Ley 2466 de 2025, constituía un riesgo evidente de transgredir la potestad reglamentaria consagrada en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política.

En ese sentido, la arquitectura de control y prevención que adopta la normativa definitiva frente a las Empresas de Servicios Temporales (EST) no se fundamenta en cuotas volumétricas o porcentajes de planta, sino en límites materiales y temporales con estricto apego a la ley vigente.

El artículo 2.2.3.2.4 del decreto se centra en garantizar operativamente que la contratación temporal obedezca única y exclusivamente a las causales taxativas del artículo 77 de la Ley 50 de 1990 (labores ocasionales, reemplazos por licencias y picos transitorios de producción). La restricción que sí introduce y operativiza el reglamento —soportada en la jurisprudencia de la Corte Suprema



Trabajo

de Justicia (Sentencia SL467-2019)— es la prohibición absoluta de utilizar el servicio temporal para suplir necesidades misionales permanentes, así como la proscripción de la "rotación sucesiva" de distintas EST para encubrir dichas necesidades más allá del límite inmodificable de seis (6) meses, prorrogables por otros seis (6) meses.

En conclusión, este ajuste demuestra que la estructuración de la normativa es producto de un ejercicio de diálogo técnico y revisión institucional, orientándose a erradicar el suministro fraudulento de personal basado en la desnaturalización de la temporalidad del servicio, salvaguardando en todo momento el principio de legalidad y la separación de poderes.

29. Sírvase indicar qué entiende el Ministerio por "capacidad financiera suficiente", con base en qué norma legal o criterio técnico pretende convertir ese concepto en un elemento de valoración administrativa y cómo justifica su utilización pese a que la ley no lo define expresamente para estos efectos.

Respuesta:

Frente a la inquietud planteada, el Ministerio del Trabajo precisa que la "capacidad financiera suficiente", consagrada como indicio en el numeral 5 del literal A del artículo 2.2.3.2.3 del proyecto de decreto, se entiende como la idoneidad económica y patrimonial real que tiene un contratista para respaldar la operación encomendada y, fundamentalmente, para garantizar el pago de los salarios, prestaciones e indemnizaciones de su personal, con independencia de los flujos de caja o pagos inmediatos que le gire la empresa beneficiaria.

El fundamento legal directo de este criterio no requiere de una nueva ley que defina un indicador contable específico, pues emana del núcleo mismo del artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo (CST). Dicha norma exige de manera perentoria que, para ser considerado un contratista independiente legítimo, el tercero debe ejecutar la obra o servicio "asumiendo todos los riesgos".

En el derecho laboral y corporativo, es material y lógicamente imposible que un ente asuma el riesgo empresarial de una operación si carece del capital o respaldo financiero para sostenerla. Si un proveedor solo puede pagar la nómina de sus trabajadores el día exacto en que la empresa contratante le desembolsa



Trabajo

el pago del contrato, no está asumiendo ningún riesgo; está actuando como un simple canal de pago, es decir como un "hombre de paja".

Desde la perspectiva técnica y jurisprudencial, la utilización de este elemento de valoración administrativa se justifica en la doctrina pacífica de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. En sentencias como la SL4479-2020, el Alto Tribunal determinó que un verdadero contratista debe poseer "*estructura propia, capacidad directiva, técnica y financiera*". Por consiguiente, el Ministerio no está inventando un requisito extra-legal, sino que está instrumentalizando el mandato de la Corte para proveer a los Inspectores de Trabajo de una herramienta objetiva.

Al convertir la falta de capacidad financiera en un "indicio" (que debe valorarse en conjunto con otros, no de manera aislada), el Ejecutivo dota a la administración de un mecanismo técnico indispensable para descorrer el velo corporativo de aquellas "empresas de papel" o fachadas comerciales que se constituyen con capitales irrisorios con el único propósito de suministrar personal y evadir la responsabilidad solidaria y directa que proscribe el artículo 35 del CST.

De esta forma, el decreto asegura que la descentralización productiva en Colombia se realice entre verdaderos empresarios y no mediante la precarización del capital humano.

30. *Sírvase indicar cómo justifica el Ministerio que la autoridad administrativa pueda ordenar la vinculación directa de personal, la suspensión o terminación de contratos y la suspensión temporal de actividades, si esas medidas han sido cuestionadas por corresponder al ámbito propio del juez laboral o por no contar con habilitación legal expresa en esta materia.*

Respuesta:

Frente a la inquietud planteada, el Ministerio del Trabajo rechaza la premisa de que exista una usurpación de funciones judiciales o una carencia de habilitación legal. La Cartera laboral justifica la procedencia de estas medidas preventivas y correctivas (consagradas en el artículo 2.2.3.2.6 del proyecto de decreto) en el ejercicio legítimo, expreso e ineludible de su poder de policía administrativa,



Trabajo

cuya finalidad no es dirimir controversias individuales, sino restituir el orden jurídico objetivamente vulnerado.

En primer lugar, respecto a la suspensión temporal de actividades, la habilitación legal es explícita y taxativa. La Ley 1610 de 2013, estatuto que regula las competencias de inspección del trabajo, faculta de manera directa a los inspectores, en concordancia con el artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, para ordenar la paralización o suspensión inmediata de trabajos o tareas cuando se advierta un riesgo inminente para la salud, la seguridad o la vida de los trabajadores.

El decreto simplemente operativiza esta facultad legal, precisando que los esquemas de tercerización ilegal que despojen a los trabajadores de su cobertura real en riesgos laborales o vulneren gravemente sus condiciones de seguridad, son causales legítimas para activar esta medida preventiva de rango legal.

En segundo lugar, frente a la orden de suspensión de contratos irregulares y la vinculación directa de personal, el fundamento jurídico reposa en la obligación constitucional de la administración de hacer cesar la vulneración de derechos fundamentales, de conformidad con lo expuesto en el artículo 53 de la Constitución.

Exigir el cese de un contrato comercial que encubre una intermediación fraudulenta no es un fallo judicial, es una orden de policía administrativa para detener una conducta tipificada como ilegal. Aunado a ello, la ley sí otorga competencias expresas a la inspección para exigir la formalización; por ejemplo, el numeral 4 del artículo 7 de la Ley 1233 de 2008 faculta explícitamente al inspector del trabajo para "reconocer el contrato de trabajo realidad" entre el tercero contratante y los trabajadores cuando se constatan prácticas de intermediación ilegal con cooperativas, norma que se integra armónicamente en el artículo 5 de este proyecto de decreto.

Finalmente, es imperativo trazar la frontera técnica que desvirtúa el presunto choque de trenes con la jurisdicción ordinaria. La jurisprudencia, especialmente la doctrina de unificación del Consejo de Estado (Sentencia del 25 de agosto de 2016), ha avalado que la administración declare la existencia material de relaciones de trabajo para efectos de ejercer su potestad sancionatoria y correctiva.



Trabajo

El inspector del trabajo actúa para detener el fraude en tiempo real, imponer la multa correspondiente y ordenar la regularización inmediata de la nómina para proteger el orden público laboral. Por su parte, la competencia inalienable del juez laboral se mantiene intacta: es él, y solo él, quien tiene la potestad para cuantificar retroactivamente los derechos económicos inciertos y discutibles, pago de horas extras pasadas, reliquidación de prestaciones o indemnizaciones por despido, que el trabajador decida reclamar. Son dos esferas competenciales distintas y complementarias.

31. *Sírvase indicar con qué fundamento legal el Ministerio incorpora como causal de revocatoria o negación de autorización o permiso la "afectación grave de los derechos de las personas trabajadoras", si esa causal no aparece taxativamente prevista en la Ley 50 de 1990.*

Respuesta:

Frente al interrogante planteado, el Ministerio del Trabajo aclara que la premisa sobre la cual se formula la pregunta se encuentra desactualizada frente a la evolución normativa reciente del ordenamiento jurídico laboral colombiano. Si bien es correcto afirmar que la redacción original de la Ley 50 de 1990 no contemplaba taxativamente esta expresión, el fundamento legal directo, expreso e ineludible para la incorporación de esta causal de revocatoria es la reciente Ley 2466 de 2025.

Tal como se sustenta jurídicamente en la Memoria Justificativa del proyecto, el artículo 45 de la mencionada Ley 2466 adicionó nuevos párrafos al artículo 77 de la Ley 50 de 1990. Esta modificación legislativa tuvo el propósito inequívoco de endurecer las condiciones operativas para la intermediación laboral, estableciendo como consecuencia directa y explícita la posibilidad de revocar la licencia de funcionamiento a las Empresas de Servicios Temporales (EST) que vulneren los derechos de las personas trabajadoras.

Por lo tanto, el decreto no está creando una sanción ni inventando una causal autónoma por vía reglamentaria, sino dando estricto cumplimiento a un mandato legislativo recién expedido.

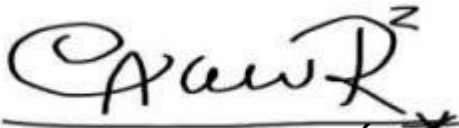
Adicionalmente, esta facultad se encuentra orgánicamente respaldada por el poder sancionatorio general y de policía administrativa del Ministerio,

consagrado en el numeral 2 del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo y en la Ley 1610 de 2013.

El Estado, en su función irrenunciable de inspección, vigilancia y control, no puede otorgar ni mantener el privilegio de una autorización de funcionamiento a aquellas entidades que instrumentalizan su personería jurídica para defraudar la ley y lesionar los derechos fundamentales tutelados por el artículo 25 de la Constitución Política.

Al tipificar operativamente la "afectación grave" en el proyecto de decreto, el Ejecutivo no desborda su competencia constitucional; por el contrario, ejerce de manera legítima el numeral 11 del artículo 189 de la Carta Magna, limitándose a dotar a la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control del mecanismo procedimental necesario para materializar y ejecutar la sanción que el propio Congreso de la República ya determinó mediante la reforma legal.





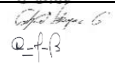
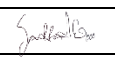
Atentamente,



CAMILA ANDREA BOHÓRQUEZ RUEDA
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA
MINISTERIO DEL TRABAJO

Anexo:

- Pdf Agenda Regulatoria marzo 2025
- Pdf Memoria justificativa PD Intermediación Laboral
- Pdf PD Intermediación Laboral
- Excel Agenda Regulatoria 2026 - actualizaciones.
- Pdf. Certificados publicación agenda regulatoria y página web Decreto 234 de 2026.
- Pdf. Certificado de consulta pública Decreto 234 de 2026.

Funcionario/Contratista	Nombre	Cargo	Firma
Proyectado por:	Daniel Felipe Mantilla Avendaño	Contratista	
	Brian Javier Alfonso Herrera	Contratista	
	Diana Lorena Rodríguez	Contratista - DIVC Despacho VRLI	
Revisado por:	Maria Ximena Daza	Inspectora de Trabajo y SS	
	Gabriel Alvinzy Velasquez Garnica Rigoberto Alfonso Pérez	Asesor Despacho Ministro del Trabajo Director de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar	
Aprobado por:	Sandra Milena Muñoz Cañas	Viceministra de Relaciones Laborales e Inspección.	
	Camila Andrea Bohorquez	Jefe Oficina Asesora Jurídica	

Declaramos que el documento ha sido elaborado y revisado conforme a las normas y disposiciones legales vigentes, y que su contenido refleja fielmente los criterios jurídicos y técnicos aplicables.