



Entidad originadora:	Ministerio del Trabajo
Fecha (dd/mm/aa):	19 de agosto de 2026
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>"Por la cual se derogan y se dejan sin efectos unas circulares expedidas por el Ministerio del Trabajo y se adoptan medidas de depuración de lineamientos administrativos"</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

1.1. Antecedentes de la intervención administrativa

1.1.1. Contexto institucional y necesidad de ordenar el sistema de lineamientos del Ministerio

Durante 2025 y 2026 el Ministerio del Trabajo expidió diversos instrumentos denominados circulares internas, circulares externas y circulares de alcance general para orientar la aplicación de reformas legales recientes, unificar criterios de inspección, brindar información a empleadores y trabajadores y organizar procedimientos internos. Buena parte de esos documentos respondió a finalidades constitucionalmente legítimas, tales como protección de la libertad sindical, igualdad y no discriminación, estabilidad laboral reforzada, formalización del trabajo doméstico, garantías de los trabajadores de plataformas digitales, correcta aplicación de la jornada laboral y divulgación de la reforma laboral contenida en la Ley 2466 de 2025. La necesidad que origina este proyecto no consiste, por tanto, en cuestionar esas finalidades ni en disminuir el nivel de protección de los derechos laborales, sino en revisar si el instrumento utilizado y la forma jurídica de sus contenidos corresponden a las competencias y a las fuentes normativas que los sustentan.

La revisión se vuelve necesaria porque una circular administrativa puede cumplir válidamente funciones de información, orientación, coordinación o instrucción, pero deja de operar como una simple circular cuando incorpora, de manera autónoma, reglas destinadas a crear obligaciones, definir requisitos, configura procedimientos, establecer consecuencias sancionatorias, ampliar competencias o resolver de manera general cuestiones que el ordenamiento reservó a la ley, al reglamento o a la decisión judicial. En tales eventos el problema no es puramente semántico. La denominación *circular* puede producir una apariencia de informalidad normativa mientras el contenido se utiliza en la práctica como regla vinculante por servidores públicos, empleadores, trabajadores, organizaciones sindicales o particulares.

El fenómeno adquiere especial relevancia en el Ministerio del Trabajo porque varias de las circulares analizadas se dirigen simultáneamente a sujetos externos y a las autoridades de inspección, vigilancia y control. Cuando un mismo documento mezcla normas directamente obligatorias con interpretaciones institucionales, recomendaciones de buena práctica y órdenes operativas, existe el riesgo de que una recomendación termine convertida en parámetro de exigibilidad administrativa o que una interpretación sea utilizada como fundamento autónomo de una investigación, una sanción, una autorización, una negativa o una carga documental. Esa transformación práctica del lineamiento en regla de decisión afecta la trazabilidad de la fuente jurídica y puede comprometer los principios de legalidad, competencia, debido proceso y seguridad jurídica.



1.1.2. Nuevo marco de técnica normativa y deber de depuración

El Decreto 385 de 2026 reforzó las directrices generales de técnica normativa aplicables a la Rama Ejecutiva nacional y sustituyó disposiciones del Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015. El marco vigente exige que la producción normativa identifique con precisión la competencia, la fuente superior, la naturaleza del instrumento, sus destinatarios y sus efectos, y que se evite la dispersión regulatoria y la reproducción innecesaria de reglas. También reconoce, dentro del ciclo de gobernanza regulatoria, herramientas distintas de racionalización de trámites, depuración normativa y evaluación ex post. Para este proyecto la referencia pertinente es, ante todo, el deber de revisión y depuración del inventario institucional. La revisión aquí documentada no se presenta como una evaluación ex post formal sometida a una metodología sectorial específica, sino como un examen jurídico y de técnica normativa orientado a determinar si ciertos lineamientos deben permanecer, corregirse o retirarse.

Para esta intervención es particularmente relevante que el Decreto 1081 de 2015, en el texto vigente para el momento de estructuración del proyecto, diferencia el acto administrativo general que contiene decisiones o reglas obligatorias de los instrumentos de orientación o gestión. Cuando la Administración pretende establecer derechos, deberes, prohibiciones, procedimientos o consecuencias jurídicas generales, debe utilizar el acto administrativo jurídicamente idóneo y exteriorizar la fuente competencial que habilita esa decisión. A la inversa, cuando el objetivo es pedagógico u orientador, el instrumento debe preservar de manera inequívoca ese carácter y no introducir, por su propia formulación, una fuente paralela de obligaciones.

En ese contexto, el Ministerio adelantó una revisión temprana de circulares expedidas entre septiembre de 2025 y julio de 2026. La revisión no partió de una presunción de ilegalidad por el solo uso de la forma circular, sino que se examinó materialmente cada documento para establecer si su contenido permanecía dentro de las funciones legítimas de información, orientación, coordinación e instrucción o si, por el contrario, incorporaba reglas novedosas, procedimientos, requisitos, cargas, competencias o consecuencias que requerían una fuente normativa distinta. El resultado mostró problemas de diversa naturaleza y gravedad, pero con un elemento común, esto es, en los instrumentos seleccionados la corrección puntual no era suficiente para restablecer una relación clara entre fuente, competencia, instrumento y efecto jurídico.

1.1.3. La circular administrativa como instrumento de orientación y el riesgo de mutación material

La circular no es, por su sola denominación, un instrumento jurídicamente irrelevante, cumple una función administrativa útil cuando comunica criterios institucionales, explica el contenido de una norma, coordina la actividad de dependencias o imparte instrucciones internas necesarias para el funcionamiento del servicio. Esa utilidad explica por qué el ordenamiento no prohíbe las circulares y por qué la revisión emprendida por el Ministerio no parte de una tesis de invalidez formal de esta categoría documental. El punto de control se encuentra en la relación entre la forma elegida y el efecto jurídico que realmente pretende producir su contenido.

La diferencia es especialmente importante entre una circular interna y una circular dirigida al público. La primera puede generar deberes funcionales para servidores subordinados dentro de la relación jerárquica, siempre que se limite a organizar competencias ya atribuidas y no altere la situación jurídica de terceros. La



segunda puede informar a la ciudadanía, divulgar una interpretación institucional o facilitar la comprensión de una regulación. Ninguna de las dos, sin embargo, adquiere por esa vía una potestad normativa autónoma para completar la ley en aspectos reservados, crear requisitos de acceso a procedimientos, definir nuevas causales, ampliar competencias, fijar sanciones o establecer una regla patrimonial que no pueda localizarse en una fuente superior.

Ese límite no depende únicamente del uso de verbos aparentemente imperativos, una circular puede reproducir literalmente un mandato legal y, en ese caso, el carácter obligatorio proviene de la ley y no de la circular. El problema surge cuando el destinatario ya no puede identificar si la obligación existe porque la impone el legislador o el reglamento, o porque la Administración la formuló por primera vez en el lineamiento. En ese punto aparece una fuente administrativa paralela, con apariencia de obligatoriedad, que debilita la reserva normativa y dificulta el control de legalidad porque desplaza la atención desde la fuente competente hacia el documento de orientación.

En el sector trabajo ese fenómeno tiene una intensidad particular, pues una circular puede ser leída simultáneamente por empleadores, organizaciones sindicales, trabajadores y por inspectores encargados de verificar el cumplimiento de la legislación. Si una recomendación de gestión, una síntesis jurisprudencial o una fórmula elaborada por el Ministerio se incorpora a listas de chequeo, actas de visita, autos de requerimiento o decisiones sancionatorias, el efecto práctico deja de ser meramente pedagógico. Por ello la técnica de redacción debe permitir distinguir, sin necesidad de interpretaciones posteriores, qué parte reproduce una norma obligatoria, qué parte expresa un criterio institucional y qué parte constituye una buena práctica no vinculante.

La revisión efectuada identifica precisamente casos en los que esa frontera se volvió incierta o fue sobrepasada, no se sostiene entonces que todas las proposiciones de las once circulares sean incorrectas ni que sus finalidades carezcan de legitimidad, la decisión se justifica porque el documento, considerado integralmente, adquirió una arquitectura capaz de producir efectos que exceden la simple orientación. La respuesta de mejora normativa debe actuar sobre esa arquitectura y no limitarse a defender o corregir frases aisladas.

1.1.4. Riesgos institucionales que justifican la depuración

La conservación de lineamientos ambiguos genera un primer riesgo de legalidad, pues cuando el servidor público utiliza una circular como fundamento inmediato de una exigencia, la competencia puede terminar atribuida por el propio instrumento y no por la Constitución, la ley o el reglamento. Ese problema es especialmente serio en procedimientos sancionatorios, autorizaciones administrativas, inspecciones domiciliarias y materias en las que se restringen derechos, porque la habilitación no puede inferirse de la finalidad protectora perseguida por la Administración.

Existe un segundo riesgo de debido proceso y seguridad jurídica, nótese por ejemplo, que dos destinatarios sometidos a la misma norma pueden recibir respuestas diferentes si una dependencia aplica directamente la ley y otra utiliza la circular como si incorporara una regla adicional. También puede ocurrir que una nueva circular modifique silenciosamente la anterior sin establecer una cláusula de transición clara. La dispersión de documentos internos, externos, guías y anexos dificulta reconstruir cuál era el criterio institucional aplicable en una fecha determinada y aumenta la litigiosidad sobre una capa documental que no debería reemplazar la fuente sustantiva.



El tercer riesgo se relaciona con la calidad regulatoria, puesto que una política pública legítima pierde eficacia cuando su implementación descansa en instrumentos cuya fuerza jurídica no está definida, la protección del cuidado, la libertad sindical, la estabilidad reforzada o la formalización del trabajo doméstico no se fortalece por aumentar el número de documentos administrativos. Se fortalece cuando cada obligación puede rastrearse hasta una fuente competente, cada actuación dispone de un procedimiento válido y cada recomendación se presenta como tal. La depuración pretende, por tanto, mejorar la capacidad real de aplicación del derecho y no disminuir su nivel de protección.

Finalmente, la existencia de circulares materialmente regulatorias expone a la entidad a un riesgo de control judicial, el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 contempla expresamente el control de las circulares de servicio, y la jurisprudencia contencioso administrativa ha insistido en que la forma documental no puede funcionar como mecanismo de inmunidad. La decisión preventiva de revisar y retirar los instrumentos que presentan problemas estructurales reduce ese riesgo y, al mismo tiempo, permite que futuras orientaciones sean reconstruidas con una trazabilidad jurídica verificable.

1.2. Oportunidad y conveniencia de la intervención

La oportunidad de la medida se explica por la necesidad de impedir que los problemas detectados continúen proyectándose sobre actuaciones administrativas futuras. La permanencia formal de una circular en repositorios institucionales, guías internas, listas de chequeo o materiales de capacitación produce un efecto práctico aun cuando el documento se presente como orientador. Los servidores pueden seguir utilizándolo como criterio institucional, los particulares pueden asumir que sus fórmulas y requisitos son obligatorios y las dependencias pueden reproducir sus contenidos en procedimientos o respuestas. Por ello, una vez advertido un problema estructural de fuente o de competencia, mantener el instrumento vigente mientras se elabora una sustitución completa prolongaría innecesariamente la incertidumbre.

La intervención es también conveniente desde la perspectiva de mejora normativa. En lugar de corregir sucesivamente cada circular mediante notas, aclaraciones, memorandos o nuevas circulares, lo que incrementaría la fragmentación y dificultaría conocer cuál versión resulta aplicable, el proyecto adopta una decisión única de depuración. Esa decisión retira expresamente los instrumentos identificados, conserva las fuentes constitucionales, legales, reglamentarias y jurisprudenciales que continúan vigentes y ordena a las dependencias competentes determinar, materia por materia, si subsiste una necesidad jurídica, operativa o pedagógica y cuál es el instrumento idóneo para atenderla.

La conveniencia de actuar de manera inmediata no significa desconocer situaciones consolidadas ni convertir la resolución proyectada en una declaración de nulidad retroactiva. Precisamente para preservar seguridad jurídica, el diseño separa dos planos. Hacia el futuro, las circulares dejan de poder invocarse como fuente jurídica autónoma. Respecto de actuaciones en curso o situaciones producidas durante su vigencia, cada autoridad deberá resolver con fundamento en la Constitución, la ley, los reglamentos, la Ley 1437 de 2011, la jurisprudencia vinculante y los hechos probados. La depuración elimina la fuente administrativa problemática sin prejuzgar automáticamente sobre la validez de cada actuación particular.



1.2.1. Finalidad concreta y objetivo de la intervención

El objetivo inmediato del proyecto consiste en impedir que once circulares continúen siendo utilizadas hacia el futuro como fundamento jurídico autónomo en materias en las que se identificaron problemas de competencia, fuente, alcance legal, procedimiento, generalización jurisprudencial o fuerza obligatoria. El objetivo mediano es reorganizar la producción de lineamientos del Ministerio para que exista una correspondencia verificable entre la naturaleza de cada necesidad institucional y el instrumento mediante el cual se atiende.

Ese propósito explica por qué el proyecto no reemplaza de una vez todas las circulares por un único documento; las materias examinadas son heterogéneas y requieren tratamientos jurídicos diferentes. Una regla sobre ingreso al domicilio tiene exigencias constitucionales distintas de una guía sobre salario a destajo; un protocolo interno de inspección no cumple la misma función que un documento pedagógico sobre modalidades contractuales. La solución técnicamente correcta es retirar las fuentes problemáticas, mantener la aplicación directa del ordenamiento vigente y exigir que cada dependencia justifique posteriormente si necesita un acto administrativo general, un protocolo interno o un material informativo.

1.2.2. Alternativas examinadas y razón de la opción seleccionada

Durante la estructuración se consideró la posibilidad de mantener las circulares y expedir aclaraciones puntuales, esa alternativa fue descartada porque, en varios casos, la dificultad no se encontraba en una errata aislada sino en la combinación de fuentes y efectos que atravesaba el documento. Una aclaración tendría que ser leída conjuntamente con el texto inicial, conservaría la dispersión y obligaría a los destinatarios a reconstruir por integración cuál parte sigue aplicándose y con qué fuerza.

También se consideró la sustitución inmediata de cada circular por una nueva, esa opción habría prolongado el mismo problema metodológico si se expedían once instrumentos sin un examen previo de necesidad, naturaleza y competencia. Algunas materias sí requieren una respuesta operativa inmediata, pero otras pueden regirse directamente por la legislación vigente mientras se determina si una nueva orientación agrega valor. La depuración evita asumir que toda circular derogada debe tener necesariamente una sucesora.

Una tercera alternativa habría sido confiar en que cada autoridad inaplicara o interpretara restrictivamente los apartados problemáticos en los casos concretos, esa solución es insuficiente desde la dirección administrativa. Mantener formalmente disponible un documento que la propia entidad ha identificado como fuente de incertidumbre trasladaría a cada inspector, director territorial o particular una carga de corrección que corresponde institucionalmente al Ministerio. Además, produciría respuestas no uniformes y mantendría la posibilidad de que el fragmento defectuoso siguiera utilizándose en capacitaciones, conceptos o procedimientos.

La alternativa seleccionada es una resolución general de depuración con efectos prospectivos, acompañada de reglas para las actuaciones en curso, actualización de repositorios, identificación de necesidades posteriores y medidas transitorias en las materias de mayor sensibilidad. Esta opción permite una decisión visible, trazable y controlable, preserva las normas sustantivas y evita que la corrección se disperse en una sucesión de instrucciones de menor jerarquía.



1.2.3. Necesidad de que la decisión se adopte mediante resolución y no mediante una nueva circular

La propia naturaleza del problema impide resolverlo mediante otra circular, pues el proyecto no busca simplemente modificar el criterio interpretativo de una dependencia, sino retirar expresamente once instrumentos, determinar que dejan de producir efectos hacia el futuro como lineamientos institucionales, fijar consecuencias para actuaciones en curso y ordenar deberes internos de actualización y seguimiento. Esas decisiones tienen vocación general y requieren un acto administrativo identificable, motivado, publicado y expedido por la autoridad competente.

Acudir a una nueva circular para dejar sin efecto las anteriores reproduciría el defecto que se pretende corregir, esto es, utilizar un instrumento de orientación para adoptar una decisión general con efectos jurídicos propios. La resolución permite exteriorizar la competencia de la Ministra como jefe de la administración en su dependencia, identificar con precisión la base legal de la actuación, separar la motivación de la parte dispositiva y someter la decisión a las reglas de publicidad y control correspondientes.

1.3. Metodología de revisión aplicada a las circulares

1.3.1. Unidad de análisis y criterio material

La unidad de análisis fue cada circular en su integridad y no únicamente las frases aisladas que podían resultar discutibles. Se revisó el objeto declarado del documento, sus destinatarios, la autoridad firmante, las fuentes invocadas, la secuencia argumentativa, los verbos utilizados para describir conductas y consecuencias, los apartados operativos y la posibilidad real de que el instrumento fuera utilizado como criterio de decisión por las autoridades del trabajo. Esta metodología evita dos errores opuestos: considerar inválida una circular solo porque contiene lenguaje imperativo al reproducir una obligación legal, o considerar inocua una circular que, bajo una cláusula genérica de orientación, establece en realidad reglas nuevas o produce efectos externos.

El examen fue material. Para cada enunciado se preguntó si la regla podía localizarse de manera identificable en una fuente superior vigente; si la circular se limitaba a explicar esa regla o añadía un elemento sustantivo; si el Ministerio tenía competencia para adoptar ese elemento; y si la naturaleza del documento era adecuada para producir el efecto pretendido. Cuando la circular desarrollaba jurisprudencia, se verificó si la proposición trasladada conservaba los supuestos fácticos y el alcance de la decisión judicial o si transformaba una subregla contextual en una regla general.

1.3.2. Criterios de competencia, reserva normativa y debido proceso

La revisión prestó especial atención a las materias en las que el principio de legalidad exige una fuente particularmente precisa. Se examinaron las reglas que podían crear requisitos documentales o condiciones de acceso a trámites, las que estructuraban procedimientos administrativos especiales, las que definían el alcance de competencias de inspección, las que describían infracciones o anticipaban consecuencias sancionatorias y las que incidían en derechos fundamentales como libertad sindical, inviolabilidad del domicilio, debido proceso o estabilidad laboral reforzada. En estas materias una finalidad protectora no sustituye la habilitación competencial ni permite que una circular complete autónomamente lo que la ley o el reglamento no establecieron.



También se revisó la correspondencia entre destinatarios y efectos, pues una circular interna puede impartir instrucciones jerárquicas para distribuir trabajo, organizar reportes o unificar prácticas de gestión; sin embargo, deja de ser puramente interna cuando exige documentos a particulares, fija términos que condicionan sus derechos, determina cargas probatorias o establece reglas decisorias para situaciones externas. De igual manera, una circular externa puede informar sobre el ordenamiento, pero no adquirir por esa vía la función material de un reglamento general.

1.3.3. Criterios de coherencia, vigencia y suficiencia de la corrección

Además del control de competencia, se verificaron exactitud de citas normativas, correspondencia con reformas legales recientes, consistencia con reglamentos expedidos con posterioridad, ausencia de contradicciones internas y claridad en la separación entre obligación jurídica y recomendación. Finalmente, para cada circular se evaluó si el problema podía solucionarse mediante una fe de erratas o una modificación localizada. La derogación integral solo se propone cuando el defecto incide en la arquitectura del documento, en su premisa central, en el alcance de una competencia o en una parte sustancial de su contenido, de manera que una corrección parcial dejaría subsistentes riesgos de interpretación o produciría un instrumento fragmentado y difícil de aplicar.

1.3.4. Prueba de trazabilidad de la fuente y clasificación del contenido

Para cada regla identificada se aplicó una prueba de trazabilidad, donde el análisis no se agotó en verificar que la circular citara numerosas normas, porque la presencia de referencias legales no demuestra por sí sola que cada conclusión se derive de ellas. Se examinó si era posible localizar en una disposición superior la obligación, el requisito, la consecuencia o la competencia formulada por el documento, y si entre la fuente y la proposición administrativa existía una correspondencia de alcance. Cuando el lineamiento añadía un elemento no previsto, se determinó si ese desarrollo podía ser adoptado por la autoridad mediante el instrumento utilizado.

A partir de esa trazabilidad se distinguieron cuatro tipos de contenido que pueden coexistir en un mismo documento, obsérvese que existen reproducciones de normas obligatorias, cuya fuerza proviene directamente de la fuente superior; interpretaciones institucionales que explican el sentido que la entidad atribuye a una disposición; instrucciones internas de gestión dirigidas a servidores sometidos a coordinación jerárquica; y recomendaciones o buenas prácticas para particulares. La dificultad aparece cuando el documento no conserva esa separación y utiliza una misma forma verbal para contenidos de distinta naturaleza, de modo que el destinatario no puede conocer de dónde proviene la exigibilidad.

1.3.5. Control de transposición jurisprudencial

La jurisprudencia fue examinada con un criterio de fidelidad al supuesto decidido, una sentencia puede establecer una regla vinculada a hechos, normas o ámbitos de negociación específicos y no necesariamente autoriza su conversión en una fórmula general para situaciones distintas. Por ello se revisó si la circular conservaba los presupuestos fácticos y normativos de la providencia citada, si distinguía entre ratio decidendi



y consideraciones auxiliares y si advertía las diferencias de régimen cuando trasladaba una regla de un sector o modalidad a otro.

Este criterio es central en las Circulares 0048 y 0088, en la primera, una pluralidad de decisiones sobre despido, sanción disciplinaria y garantías mínimas fue organizada como una clasificación general susceptible de operar como matriz administrativa. En la segunda, una decisión constitucional sobre representación sindical en un ámbito determinado fue proyectada sobre diversos niveles de negociación. El problema de técnica jurídica no consiste en desconocer la jurisprudencia, sino en evitar que su síntesis administrativa amplíe la regla judicial más allá de los presupuestos que justificaron su adopción.

1.3.6. Evaluación de la aptitud de una corrección parcial

La última etapa consistió en preguntar si el defecto podía ser corregido sin retirar todo el instrumento, y se consideró viable la corrección localizada únicamente cuando el resto del documento conservaba autonomía interpretativa y no dependía de la premisa equivocada. Cuando la frase problemática estaba conectada con el objeto, la metodología, los destinatarios, el procedimiento o las consecuencias del lineamiento, una fe de erratas podía ocultar la dimensión real del cambio y dejar al usuario con versiones superpuestas.

La derogación integral se reservó, por ello, para supuestos en los que la reconstrucción necesaria equivale materialmente a elaborar un nuevo instrumento. Esa decisión es más transparente que conservar un texto extensamente modificado y facilita que la nueva versión, si llega a ser necesaria, identifique desde su origen la competencia, la naturaleza de cada regla, el alcance vinculante y la relación con las fuentes superiores.

1.3.7. Control de continuidad normativa y operativa

Antes de proponer el retiro se verificó que la derogación de la circular no eliminara la norma sustantiva que protegía el derecho correspondiente. La Constitución, la ley, los decretos reglamentarios, las convenciones colectivas válidas y la jurisprudencia aplicable continúan rigiendo con independencia de la existencia del lineamiento. Esta verificación permite distinguir entre retirar una fuente administrativa intermedia y desregular una materia, operaciones que jurídicamente no son equivalentes.

Cuando la circular cumplía además una función operativa que no podía interrumpirse sin riesgo, el proyecto incorporó una medida transitoria, así ocurre con la actuación ante riesgo grave en trabajo doméstico, la revisión del protocolo de plataformas digitales, la reconstrucción de orientaciones sobre negociación colectiva y el tratamiento institucional de la remuneración a destajo. La medida transitoria no revive el contenido derogado; organiza la respuesta institucional mientras se define el instrumento jurídicamente adecuado.

1.4. Marco jurisprudencial sobre la naturaleza y los límites de las circulares administrativas

El punto de partida jurisprudencial es que la denominación formal no define por sí sola la naturaleza jurídica de una actuación administrativa.

En sentencia de 27 de noviembre de 2014, radicación 05001-23-33-000-2012-00533-01, la Sección Primera del Consejo de Estado, al interpretar el artículo 137 del CPACA, rechazó que las circulares pudieran quedar sustraídas del control de legalidad por el solo hecho de presentarse como instrumentos orientadores o



informativos. La providencia subrayó que el uso de formas administrativas atípicas no puede crear espacios de inmunidad frente a los principios de supremacía constitucional y legalidad.

La sentencia de 15 de julio de 2021, radicación 11001-03-24-000-2011-00142-00, precisó el criterio material que resulta especialmente útil para este proyecto, la Sección Primera explicó que una circular de servicio, en sentido estricto, sirve para instruir u orientar el desarrollo coordinado de funciones, dar a conocer el concepto institucional de la entidad o reproducir e informar el contenido de normas y decisiones adoptadas por autoridades competentes. Por eso, en principio, una circular carece de contenido decisorio y no tiene por objeto crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas. Cuando el documento denominado circular contiene decisiones vinculantes capaces de alterar situaciones jurídicas, deja de comportarse como una circular en sentido estricto y debe ser examinado como una actuación materialmente decisoria, sometida a las exigencias de competencia y legalidad propias del acto administrativo.

Estas dos decisiones no se utilizan en la presente memoria para sostener que toda circular sea necesariamente un acto administrativo ni para afirmar que los lineamientos carezcan de utilidad institucional. El criterio que se adopta es más preciso. La Administración puede orientar e informar mediante circulares, pero no puede utilizar esa forma para introducir una regla que no existe en la fuente superior o para evitar el procedimiento y las garantías que corresponderían al acto materialmente adoptado. La forma es legítima mientras el contenido permanezca dentro de la función orientadora; cuando la actuación adquiere contenido decisorio, deben respetarse las reglas propias de esa decisión.

La Corte Constitucional, en la Sentencia T-444 de 2014, refuerza esa aproximación material al examinar directrices generales de la Procuraduría y la capacidad de estas para incidir en el comportamiento de autoridades y particulares. La relevancia de ese precedente para el presente ejercicio consiste en recordar que una directriz respaldada por la autoridad institucional puede producir efectos prácticos intensos aun cuando se presente como recomendación. De ahí que el control de la técnica normativa deba concentrarse en lo que el instrumento hace jurídicamente y no únicamente en el nombre que recibe.

El marco se completa con los artículos 6, 121, 122 y 123 de la Constitución, que someten el ejercicio de función pública a competencias previamente atribuidas; con el numeral 1 del artículo 1 de la Ley 962 de 2005, que impide crear trámites, requisitos o permisos sin habilitación legal; y con las reglas de técnica normativa del Decreto 1081 de 2015, modificadas por el Decreto 385 de 2026. En conjunto, estas fuentes llevan a una regla de diseño sencilla pero exigente: la circular puede explicar la norma, coordinar su aplicación o recomendar buenas prácticas, pero no reemplazar la fuente normativa competente ni constituirse en origen autónomo de obligaciones, procedimientos, sanciones o competencias.

1.4.1. Alcance conjunto de las sentencias del Consejo de Estado de 2014 y 2021

La sentencia de 27 de noviembre de 2014, radicación 05001-23-33-000-2012-00533-01, debe leerse como una advertencia contra la inmunidad de los instrumentos administrativos atípicos. Bajo la Ley 1437 de 2011, la posibilidad de control judicial de una circular no depende de que la Administración la haya presentado formalmente como acto decisorio. La relevancia para este proyecto está en que la orientación administrativa también debe permanecer dentro de la Constitución y la ley, porque puede influir en conductas y decisiones posteriores y porque la forma no puede servir para sustraer la actuación del principio de legalidad.

La sentencia de 15 de julio de 2021, radicación 11001-03-24-000-2011-00142-00, precisa el análisis al caracterizar la circular de servicio en sentido estricto como instrumento de instrucción, orientación, información y coordinación que, en principio, carece de contenido decisorio. Esa precisión no autoriza a asumir que todo



documento denominado circular sea no vinculante. Por el contrario, obliga a examinar qué hace materialmente el instrumento. Cuando crea una prescripción no contenida en la fuente superior o altera una situación jurídica, deja de comportarse como una circular en sentido estricto y debe satisfacer las exigencias de competencia y legalidad propias del contenido decisorio que incorpora.

Las dos providencias son complementarias para la metodología utilizada. La primera impide que la forma circular genere una zona ajena al control; la segunda ofrece el criterio para distinguir la orientación legítima de la decisión material. De allí se deriva una pauta especialmente útil para el Ministerio del Trabajo: una circular puede decir con claridad cómo entiende la entidad una norma o cómo organiza internamente su aplicación, pero no puede utilizar esa explicación para crear una nueva fuente de obligaciones, sanciones, procedimientos o competencias.

1.4.2. Competencia administrativa, reserva normativa y fuerza jurídica de los lineamientos

Los artículos 6, 121, 122 y 123 de la Constitución exigen que toda autoridad actúe dentro de competencias atribuidas. Esta regla tiene un efecto directo sobre la técnica de los lineamientos. La competencia no se presume por la importancia del derecho protegido ni puede derivarse de que el Ministerio sea cabeza del sector. La función general de inspección o de dirección permite ejercer las potestades que la ley asignó, pero no extender su contenido a actuaciones materiales o procedimientos que el legislador no atribuyó.

La Ley 962 de 2005 añade una garantía específica frente a requisitos y trámites. Si un particular debe aportar documentos, satisfacer condiciones de acceso o seguir un procedimiento para ejercer un derecho o cumplir una obligación, la Administración debe identificar la habilitación normativa correspondiente. Una circular interna puede ordenar la forma de recibir y distribuir solicitudes, pero la frontera se cruza cuando el mismo instrumento convierte esas pautas en cargas externas cuya ausencia determina la improcedencia o el sentido de una decisión.

La misma lógica se proyecta sobre la potestad sancionadora. Una circular puede recordar infracciones y sanciones previstas en la ley, así como orientar a los funcionarios sobre el deber de iniciar actuaciones cuando existan elementos suficientes. Lo que no puede hacer es construir una infracción por la mera inobservancia del propio lineamiento, predeterminar automáticamente la sanción o convertir una síntesis institucional en presupuesto de responsabilidad. La legalidad sancionatoria exige que el reproche se encuentre en la fuente competente y que la consecuencia se imponga después del procedimiento y de la valoración del caso.

1.4.3. La jurisprudencia constitucional y el criterio material

La Sentencia T-444 de 2014 resulta pertinente porque reitera que la naturaleza de una actuación no depende del rótulo empleado por la autoridad, la cuestión relevante es su aptitud para producir efectos y orientar de manera vinculante la conducta de destinatarios o autoridades. Ese criterio refuerza la necesidad de que los documentos pedagógicos o de recomendación declaren inequívocamente su carácter y eviten fórmulas que puedan ser trasladadas como reglas obligatorias a la actividad administrativa.

En la Circular 0089 la exigencia de fuente competente adquiere además dimensión de derecho fundamental, la Sentencia C-212 de 2017 examinó el ingreso de la Policía a domicilios sin orden previa en supuestos de imperiosa necesidad y destacó que la excepción se apoya en una habilitación legal específica, supuestos expresamente definidos y garantías de control. Esa estructura demuestra por contraste que la facultad no



puede ser extendida a otra autoridad únicamente por circular, aun cuando la finalidad sea proteger de manera urgente la vida, integridad o salud de una trabajadora doméstica.

1.4.4. Consecuencia para el diseño institucional de futuras orientaciones

El marco jurisprudencial conduce a una separación funcional, cuando el Ministerio deba adoptar una regla general obligatoria y cuente con habilitación suficiente, deberá utilizar el acto administrativo que jurídicamente corresponda, con motivación, parte dispositiva, publicidad y participación cuando sean exigibles. Cuando la necesidad sea estrictamente interna, podrá emplear protocolos o instrucciones jerárquicas, pero sin trasladar cargas nuevas a terceros. Cuando el propósito sea pedagógico, podrá utilizar guías, cartillas, preguntas frecuentes o circulares informativas, siempre que diferencien la norma aplicable de la recomendación y no se presenten como fuente de consecuencias jurídicas autónomas.

Esta separación no es un formalismo vacío, sino que permite que el ciudadano conozca qué debe cumplir y por qué, que el inspector identifique cuál es la fuente de su actuación, que la entidad pueda actualizar sus criterios sin alterar subrepticamente el ordenamiento y que el juez controle la decisión a partir de una cadena normativa reconocible. En ese sentido, la depuración propuesta es una medida de legalidad y también de eficacia administrativa.

1.5. Análisis individual de las circulares objeto de depuración

1.5.1. Circular 0031 del 17 de marzo de 2026

La Circular 0031 fue expedida para promover lineamientos técnicos del cuidado en el ámbito laboral, equidad de género y corresponsabilidad social, de ahí que se concluya que el objetivo es compatible con los mandatos constitucionales de igualdad, no discriminación y trabajo digno. El problema identificado no se encuentra en ese propósito, sino en la forma como el documento transita entre recomendaciones, obligaciones legales y directrices institucionales sin mantener una frontera jurídica reconocible para el destinatario.

En las páginas 7 y 8, después de señalar que *“se recomienda a los empleadores implementar políticas organizacionales”*, el documento cambia de registro y afirma que *“como fundamento de esta transformación de cultura empresarial y productiva se emiten las siguientes directrices”*. A continuación insta a *“adoptar políticas internas de equidad de género y corresponsabilidad social del cuidado”*, *“establecer procedimientos claros y accesibles”*, *“incorporar en los reglamentos internos de trabajo la prohibición expresa de discriminación o represalia”*, *“registrar, hacer seguimiento y monitorear las medidas de flexibilidad”* y *“diseñar e implementar programas de retorno laboral”*.

La dificultad jurídica surge porque algunas de esas conductas pueden corresponder a obligaciones derivadas directamente de normas antidiscriminatorias o laborales, mientras otras son medidas organizacionales de buena práctica, instrumentos de política pública o recomendaciones cuya exigibilidad depende de una fuente distinta y de las condiciones concretas de cada empleador. La circular no identifica, medida por medida, cuál es la norma que impone la obligación, cuál es una recomendación institucional y cuál constituye simplemente una práctica deseable. El uso sucesivo de los verbos *“se recomienda”*, *“se emiten directrices”* y *“se insta”* no resuelve esa incertidumbre.



La ambigüedad es materialmente relevante porque la circular fue dirigida a empleadores y también se inserta en un entorno de inspección, vigilancia y control, entonces una obligación de buena práctica puede terminar incorporada a una visita, a una lista de chequeo o a una actuación sancionatoria como si tuviera la misma fuerza de una obligación legal. Ese resultado sería incompatible con la regla según la cual la circular no puede convertir por sí misma una recomendación de política pública en presupuesto autónomo de exigibilidad administrativa.

La corrección exigida no consiste en sustituir una palabra, sino que para mantener el contenido sería necesario reconstruir el documento y separar, en instrumentos distintos, las obligaciones legales directamente exigibles, las recomendaciones de gestión empresarial y las acciones institucionales de sensibilización. Cada contenido tendría que indicar fuente, destinatario, alcance y carácter vinculante o no vinculante, por esa razón la derogación integral resulta más segura que una corrección fragmentaria y no supone abandonar la política de cuidado o de igualdad, que continúa sustentada en sus fuentes propias.

En la Circular 0031 el problema no radica en que el Ministerio promueva medidas de corresponsabilidad, pues la Ley 2466 de 2025 y las demás fuentes citadas mantienen su fuerza propia y deben cumplirse en los términos que ellas determinen. La dificultad consiste en que el documento reúne en una sola secuencia medidas con soporte legal directo y actuaciones de gestión voluntaria, y después las denomina conjuntamente “directrices”. Esa técnica elimina para el lector la frontera que debería permitirle saber si el incumplimiento de una medida puede ser objeto de requerimiento o sanción o si únicamente se trata de una práctica recomendada.

La necesidad de derogación integral se refuerza por la amplitud del catálogo. Para sanear el instrumento no bastaría cambiar “directrices” por “recomendaciones”, porque algunas afirmaciones sí reproducen obligaciones legales y no deben ser degradadas a consejos. Tampoco sería correcto declarar obligatorio todo el catálogo. La única solución técnicamente limpia es rehacer la clasificación, identificar la fuente de cada contenido y separar los materiales pedagógicos de las reglas legalmente exigibles.

1.5.2. Circular Externa 0032 del 25 de marzo de 2026

La Circular Externa 0032 se ocupó de libertad sindical, permisos sindicales y cumplimiento de acuerdos y convenciones colectivas, desde su primera página anuncia que pretende impartir “*lineamientos interpretativos y de obligatorio referente técnico para las autoridades administrativas y empleadores*”. Esa expresión resulta especialmente significativa porque el documento no se limita a explicar normas existentes, sino que se presenta desde el inicio como referente obligatorio para terceros y autoridades.

El carácter materialmente prescriptivo se hace más intenso en los apartados finales, nótese que en la página 5 la circular dispone “*Implementación inmediata*” de los acuerdos, formula una regla denominada “*Prevalencia normativa*” según la cual, ante divergencias entre la ley general y la convención colectiva, “*prevalecerá lo acordado en esta última, siempre que mejore las garantías mínimas legales*”, y clasifica como conductas antisindicales determinadas negativas o limitaciones de permisos. En las páginas 5 y 6 anuncia acciones sancionatorias, menciona multas de hasta cien salarios mínimos para atentados contra el derecho de asociación y de hasta cinco mil salarios mínimos por incumplimientos en el sector público y dispone que, ante inobservancia de las directrices, “*se compulsarán copias de manera inmediata*” a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación.

Si bien, y en consonancia con las observaciones anteriores debe decirse que la libertad sindical requiere una protección institucional robusta, pero esa exigencia no habilita a una circular para tipificar de manera general cuándo una conducta es antisindical, predeterminar consecuencias sancionatorias o vincular la inobservancia



del propio lineamiento con remisiones disciplinarias o penales. Las sanciones deben fundarse en la norma que define la infracción, respetar la competencia y ser impuestas dentro de un procedimiento en el que se valoren los hechos, la culpabilidad cuando corresponda y los criterios legales de graduación, de ahí que la circular puede recordar ese marco, pero no operar como fuente autónoma del reproche.

La regla de *“prevalencia normativa”* presenta además un problema adicional, la relación entre ley, convención colectiva, favorabilidad, condición más beneficiosa y mínimos indisponibles no se resuelve mediante una fórmula general según la cual todo acuerdo colectivo más favorable prevalece frente a toda ley general. Es necesario considerar la naturaleza de la norma legal, la materia regulada, la competencia de las partes y el régimen aplicable, por tanto una frase de apariencia pedagógica puede transformar un problema interpretativo complejo en una regla rígida con capacidad de incidir en decisiones administrativas.

En esa misma línea, los defectos son transversales al diseño del documento, no se trata aquí únicamente de eliminar la referencia a una multa o de matizar una expresión. La circular articula su autoridad a partir de la idea de referente obligatorio y desarrolla a continuación reglas de conducta, consecuencias y criterios jurídicos cerrados, de ahí que su retiro integral permite que la protección de la libertad sindical continúe aplicándose directamente desde la Constitución, la ley, los convenios internacionales, el Decreto 1072 de 2015 y la jurisprudencia, sin mantener una fuente administrativa paralela, como debe ser.

Debe precisarse que la existencia de rangos sancionatorios en normas superiores no convierte en ilegal su sola mención, el defecto aparece cuando la circular enlaza su propio catálogo de conductas con la advertencia de sanción y con remisiones inmediatas, generando la impresión de que la inobservancia del lineamiento basta para activar automáticamente consecuencias. La autoridad sancionadora debe partir de la conducta tipificada en la ley, determinar su adecuación en el expediente y aplicar los criterios legales de graduación. La circular no puede convertirse en el eslabón que sustituya ese razonamiento.

Del mismo modo, la favorabilidad laboral no autoriza una fórmula universal de jerarquía según la cual toda convención más favorable prevalezca sin examen adicional sobre cualquier ley general. En cada caso debe identificarse la naturaleza imperativa o dispositiva de la norma, el ámbito en que opera la autonomía colectiva, los mínimos indisponibles y el régimen especial aplicable. Una circular de alcance general no es el instrumento adecuado para cerrar anticipadamente esa cuestión para todos los supuestos.

1.5.3. Circular 0040 del 16 de abril de 2026

La Circular 0040 buscó orientar al sector de vigilancia y seguridad privada sobre jornada máxima, trabajo suplementario y registro de horas extras. El problema central de esta circular se encuentra en la forma como interpreta la excepción introducida por el artículo 13 de la Ley 2466 de 2025. En la página 2 afirma que *“el sector de vigilancia y seguridad privada está exceptuado del régimen general de horas extras o tiempo suplementario”*.

La ley no excluye al sector de todo el régimen jurídico del trabajo suplementario, pues el mismo artículo 13 regula el límite general de dos horas extras diarias y doce semanales y exceptúa de ese límite al sector de vigilancia y seguridad privada, que conserva un régimen especial asociado, entre otras fuentes, al artículo 7 de la Ley 1920 de 2018. La circular amplía semánticamente una excepción concreta y puede llevar a entender que desaparecen reglas sobre remuneración, recargos, registro, descanso o demás obligaciones propias del trabajo suplementario.



El riesgo no es abstracto, sino que la circular está dirigida a empleadores, trabajadores y actores de un sector intensamente sometido a inspección laboral. Si la frase se utiliza como criterio institucional, una excepción al límite cuantitativo puede convertirse en una exclusión integral del sistema, esa conclusión modificaría materialmente el alcance de la ley por vía de interpretación administrativa.

La circular añade recomendaciones sobre actualización del reglamento interno y formalización escrita de pactos sobre distribución de jornada. En sí mismas pueden ser medidas preventivas razonables, pero el documento no separa con suficiente precisión lo que la ley exige de lo que el Ministerio aconseja para mitigar riesgos. Como la imprecisión principal afecta la premisa central desde la cual se explica el régimen de horas extras, una fe de erratas no garantiza una lectura coherente del resto del documento. La solución técnicamente adecuada es retirar la circular y, si se requiere una nueva orientación, reconstruirla a partir de la delimitación exacta entre régimen general, excepción legal y régimen especial del sector.

La imprecisión es sustantiva porque la expresión *“régimen general de horas extras o tiempo suplementario”* es más amplia que el objeto de la excepción legislativa. En materia laboral, una excepción debe interpretarse dentro de los términos definidos por la fuente que la establece. Extenderla por lenguaje administrativo afecta el principio de legalidad y puede incidir directamente en la remuneración de horas laboradas, en el registro a cargo del empleador y en los parámetros de inspección.

La coexistencia de la Ley 1920 de 2018, la Ley 2101 de 2021 y la Ley 2466 de 2025 exige una explicación que muestre cómo se articula la jornada especial del sector con la reducción progresiva de jornada ordinaria y con el límite específico del trabajo suplementario. Esa reconstrucción es suficientemente compleja para justificar un nuevo documento, en lugar de conservar una circular cuya premisa central describe la excepción de manera excesivamente amplia.

1.5.4. Circular 0048 del 22 de mayo de 2026

La Circular 0048 fue presentada como una guía de los cambios introducidos por la Ley 2466 de 2025 en materia de debido proceso disciplinario laboral. Durante sus primeras páginas desarrolla el artículo 115 del Código Sustantivo del Trabajo y describe garantías mínimas para la imposición de sanciones. La dificultad aparece cuando ese marco se extiende a la terminación del contrato con justa causa y se construye una clasificación general de eventos en los que, según el documento, debe o no agotarse un procedimiento previo.

El apartado 4 lleva por título *“La terminación del contrato con justa causa: como regla general no requiere el agotamiento del debido proceso disciplinario”*. Más adelante se afirma que *“salvo los procedimientos previamente establecidos en la ley, por regla general no se requiere proceso disciplinario cuando los despidos con justa causa se dan en los siguientes casos”* y se enumeran hipótesis en las que el despido se funda en una causal legal, en las que no existe procedimiento previsto en reglamento, contrato, convención o laudo y en las que la terminación no se impone como sanción. El mismo documento reconoce, sin embargo, que aun sin procedimiento disciplinario formal deben respetarse garantías mínimas de defensa, intermediación, causalidad y proporcionalidad.

El problema no consiste en afirmar que todo despido con justa causa deba ser tratado como una sanción disciplinaria, pues la propia jurisprudencia distingue supuestos; la dificultad radica en convertir una materia casuística, dependiente de la ley, del contrato, del reglamento interno, de la convención, del pacto, del laudo y de precedentes judiciales con supuestos específicos, en una matriz administrativa general que puede ser



utilizada como criterio definitivo por inspectores o particulares. Una circular no debe congelar esa diversidad de fuentes ni sustituir la valoración que corresponde en cada caso.

Además, el documento combina afirmaciones legales imperativas con recomendaciones explícitas a empleadores, síntesis jurisprudenciales y reglas de gestión. Esa mezcla dificulta identificar qué segmento tiene origen legal y cuál expresa una lectura institucional. Dado que el objeto de la circular es precisamente servir como guía general para un asunto de alta litigiosidad, el riesgo de que sea tratada como estándar vinculante es elevado.

La solución apropiada es retirar el instrumento y, si persiste la necesidad pedagógica, sustituirlo por una guía expresamente no vinculante, con trazabilidad norma por norma, identificación del tipo de fuente y actualización jurisprudencial. La derogación no altera el artículo 115 del Código Sustantivo del Trabajo ni las garantías constitucionales del debido proceso; elimina un intermediario interpretativo que podía adquirir una fuerza mayor a la que jurídicamente le correspondía.

La Circular 0048 demuestra además por qué una guía extensa de jurisprudencia exige cautela, nótese que las sentencias sobre terminación con justa causa no producen una regla uniforme desligada de la fuente que tipifica la causal y del régimen pactado entre las partes. Puede existir una terminación que no sea sanción disciplinaria y, aun así, deban observarse garantías derivadas de la ley, del reglamento, de la convención o de la jurisprudencia constitucional. La circular reconoce parte de esa complejidad, pero la organiza finalmente en categorías generales que pueden ser utilizadas como respuesta predeterminada.

Para una futura guía sería necesario identificar cada hipótesis con su fuente, explicar qué elementos son obligatorios y cuáles son recomendaciones de prevención y advertir expresamente que la calificación depende de los hechos y de las reglas aplicables a la relación concreta. Ese nivel de trazabilidad no puede alcanzarse mediante una simple nota aclaratoria agregada al documento existente.

1.5.5. Circular Interna 0049 del 22 de mayo de 2026

La Circular Interna 0049 reguló el trámite de autorización de terminación del vínculo laboral de personas con estabilidad laboral reforzada por discapacidad o condiciones de salud. Aunque su denominación y destinatarios iniciales son internos, el contenido excede la organización del servicio. A partir de la página 19 incorpora un capítulo denominado *“Requisitos del trámite”* y exige al interesado documentos y soportes específicos. Entre ellos se encuentran la solicitud dirigida a la Dirección Territorial, la relación de documentos que acreditan la causal, copia del contrato, evidencia del procedimiento disciplinario, soportes de rehabilitación y ajustes razonables, movimientos de personal, estudios de puestos de trabajo, concepto médico ocupacional y *“cualquier otro documento que permita acreditar que el empleador agotó de manera razonable las alternativas”*.

La página 20 da un paso adicional y crea un capítulo denominado *“Procedimiento por adelantar por los Inspectores e Inspectoras de Trabajo y Seguridad Social en el marco del trámite”*. Las páginas siguientes regulan reparto, auto de avocación, diligencias y pruebas, traslado al trabajador, citaciones, exposición de hechos, verificación de la causal, garantía del debido proceso, contradicción, participación sindical, remoción de barreras, trámite preferente, casos de pensión de invalidez, decisión administrativa, perspectiva de género, término máximo de tres meses, alcance de la autorización y acumulación de causales.

No toda instrucción contenida en ese capítulo es jurídicamente improcedente, varias reflejan garantías constitucionales del procedimiento administrativo y otras pueden ser legítimas reglas internas de organización.



El defecto surge porque el documento las integra en un procedimiento especial completo y, al hacerlo, fija condiciones de acceso, cargas documentales y probatorias, etapas y términos con efectos directos sobre particulares. Una circular interna puede ordenar a los inspectores cómo distribuir expedientes o cómo reportar información, pero no debe convertirse en fuente autónoma del procedimiento que condiciona el ejercicio de derechos de empleadores y trabajadores.

La materia exige especial precisión porque el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, las reglas generales de la Ley 1437 y la jurisprudencia constitucional determinan el marco de protección y las competencias administrativas. Si se requiere desarrollar un procedimiento público, debe identificarse la fuente habilitante, la naturaleza del acto y las garantías de publicidad y participación que correspondan. Si, en cambio, se requieren protocolos internos, estos deben limitarse a gestión y no crear cargas externas.

La extensión del componente procedimental hace inviable una depuración por supresión de unas pocas frases, para conservar el documento habría que separar casi toda su arquitectura en, por lo menos, reglas de procedimiento con efectos externos, criterios jurídicos de fondo y pautas internas de gestión. Esa reconstrucción confirma que la derogación integral es la opción más segura mientras se diseña el instrumento jurídicamente adecuado.

La protección de la estabilidad reforzada hace particularmente inconveniente construir requisitos procedimentales en una fuente de jerarquía incierta, una carga documental puede ser razonable como elemento probatorio sugerido, pero adquiere una naturaleza diferente si el inspector la trata como requisito de admisión o como condición indispensable para decidir. Por ello, la futura regulación debe separar los elementos que la ley exige, las facultades probatorias de la autoridad y las herramientas internas de gestión del expediente.

La fijación de etapas, términos y efectos frente a terceros también exige examinar el procedimiento administrativo común y las reglas especiales que sí cuenten con fundamento normativo. El proyecto no niega la necesidad de un trámite claro y expedito; precisamente pretende que ese trámite se diseñe con la fuente adecuada. La derogación de la circular no suprime la protección del artículo 26 de la Ley 361 de 1997 ni las garantías constitucionales, sino que evita que su implementación dependa de una arquitectura procedimental creada íntegramente por circular interna.

1.5.6. Circular 0057 del 6 de julio de 2026

La Circular 0057 se presenta desde su primera página como un instrumento orientador e informativo y contiene una cláusula expresa de autocontención según la cual no crea, modifica ni extingue derechos u obligaciones y no sustituye la potestad reglamentaria ni las competencias judiciales o administrativas. Esa cláusula es técnicamente correcta, pero no basta si una afirmación sustantiva del documento altera el alcance de la fuente que pretende explicar.

En la página 7, bajo el título *“Claridad respecto al alcance del Código Sustantivo del Trabajo y el derecho de negociación colectiva”*, la circular afirma que *“La Reforma Laboral precisó que el Código Sustantivo del Trabajo regula: (i) las relaciones individuales de trabajadores del sector privado y trabajadores oficiales”*. Esa proposición no reproduce el artículo 3 del Código Sustantivo del Trabajo modificado por la Ley 2466 de 2025. La norma mantiene la delimitación de las relaciones individuales de carácter particular y trata de manera diferenciada las relaciones colectivas del sector público en los términos y excepciones legalmente previstas.



La imprecisión tiene capacidad de irradiación porque aparece precisamente en el capítulo destinado a explicar el ámbito de aplicación del Código. A partir de una premisa equivocada, empleadores públicos, trabajadores oficiales y autoridades pueden trasladar automáticamente instituciones del régimen individual privado a relaciones sometidas a normas especiales. El hecho de que la circular se autodefiniera como informativa no elimina ese riesgo; por el contrario, la autoridad institucional del documento puede reforzar la percepción de que se trata de una interpretación oficial segura.

El error afecta una premisa estructural de la guía y no una cifra o referencia aislada, por ello una simple fe de erratas dejaría intactas las explicaciones construidas a partir de esa premisa y obligaría al lector a reconstruir qué apartados fueron afectados. La depuración integral permite retirar el instrumento y, si se requiere material pedagógico, elaborar uno nuevo que reproduzca con exactitud el ámbito legal y separe los regímenes aplicables.

La cláusula inicial según la cual la Circular 0057 no crea ni modifica obligaciones evidencia una práctica de autocontención jurídicamente adecuada, pero también permite advertir sus límites. La fuerza de una cláusula de este tipo no puede neutralizar una afirmación materialmente equivocada. Si el cuerpo del documento asigna al Código un ámbito que la ley no le atribuye, el lector recibe un criterio oficial incorrecto, aunque el preámbulo declare que la guía es informativa.

En materia de trabajadores oficiales la precisión es indispensable porque su régimen individual no puede reconstruirse automáticamente con las normas que gobiernan las relaciones particulares. La circular pretendía justamente ofrecer claridad general sobre la reforma. Un error en el punto de partida compromete la función pedagógica que justificó su expedición y explica por qué la solución debe ser un material nuevo, jurídicamente depurado, y no una corrección marginal.

1.5.7. Circular 0086 del 29 de julio de 2026

La Circular 0086 fijó lineamientos de inspección, vigilancia y control para el trabajo mediante plataformas digitales de reparto, el documento parte de un objetivo legítimo de protección y propone entrevistas, revisión de aplicaciones, identificación de indicios de subordinación, verificación de seguridad social, seguridad y salud en el trabajo y libertad sindical. La dificultad aparece cuando algunas instrucciones superan la función de verificación administrativa y se acercan a la declaración de una relación jurídica individual controvertida.

En la página 9 se incluye un apartado denominado *“Identificación de Posible Subordinación”*, que ordena identificar elementos que *“constituyen o encubren una posible relación laboral”*. Esa actividad indiciaria puede formar parte de la inspección. Sin embargo, en la página 11, dentro de las medidas correctivas, la circular dispone que *“Iniciación de procesos: Si se evidencia subordinación real, trasladar el caso para el reconocimiento de la relación laboral y la seguridad social”*.

La fórmula *“para el reconocimiento de la relación laboral”* no delimita con suficiente precisión el límite del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo. Los inspectores pueden recaudar pruebas, verificar obligaciones legalmente exigibles, adoptar medidas dentro de su competencia e iniciar actuaciones sancionatorias, pero no están facultados para declarar derechos individuales ni resolver la controversia judicial sobre la existencia de un contrato realidad. En un modelo legal que admite trabajo dependiente y trabajo autónomo en plataformas, una lista administrativa de indicios no puede transformarse en mecanismo automático de configuración de la relación laboral.



Existe además una razón de vigencia y coherencia, pues después de la expedición de la circular se adoptó el Decreto 0991 del 4 de agosto de 2026, que desarrolló disposiciones de la Ley 2466 de 2025 relacionadas con protección y seguridad social de trabajadores de plataformas digitales de reparto. La aparición de ese reglamento hace necesario revisar integralmente el protocolo para que no subsistan reglas operativas paralelas, anteriores o potencialmente contradictorias.

La derogación, por tanto, no elimina la inspección del trabajo en plataformas, ordena que cualquier nuevo protocolo se limite a organizar las competencias legalmente atribuidas, se ajuste al reglamento vigente y evite expresiones que puedan interpretarse como una declaración administrativa de derechos reservada al juez.

La competencia de inspección permite verificar hechos que pueden revelar subordinación y adoptar las decisiones administrativas que la ley autoriza, incluida la apertura de actuaciones por incumplimiento de obligaciones laborales. Lo que debe evitarse es que el protocolo formule el tránsito desde “indicios” hasta “reconocimiento de la relación laboral” como una consecuencia administrativa lineal. La existencia de un contrato realidad controvertido comporta una declaración de derechos individuales que corresponde al juez, sin perjuicio de las facultades de fiscalización y sanción que legalmente tenga cada autoridad.

La expedición posterior del Decreto 0991 de 2026 añade un motivo objetivo de actualización, aun si las reglas anteriores no presentaran el problema competencial descrito, un protocolo de inspección debe corresponder con la reglamentación vigente y no operar en paralelo a ella. El retiro permite reconstruir listas de verificación y metodologías internas a partir del marco legal y reglamentario completo.

1.5.8. Circular 0088 del 29 de julio de 2026

La Circular 0088 impartió lineamientos sobre la conformación del pliego único de solicitudes y la integración de la comisión negociadora sindical bajo el principio de proporcionalidad. Dos problemas justifican su retiro. El primero es de trazabilidad normativa. En la página 4 se atribuye al artículo 2.2.2.4.8 del Decreto 1072 de 2015, modificado por el Decreto 243 de 2024, la regla sobre certificación del número de afiliados y las consecuencias derivadas de su falta o insuficiencia. Esa regulación corresponde al artículo 2.2.2.4.4. La cita equivocada afecta un requisito que puede incidir directamente en la participación sindical y en permisos y garantías asociados.

El segundo problema es de generalización jurisprudencial, obsérvese que en la página 3 la circular afirma que, de no existir acuerdo, *“la distribución de cupos se realizará en orden decreciente iniciando con la organización con mayor número de afiliados hasta completar el número máximo de integrantes de la comisión de conformidad con el nivel de negociación”* y atribuye esa solución a la Sentencia T-287 de 2025. Sin embargo la providencia examinó un problema específico y desarrolló su razonamiento al interpretar las reglas aplicables a la Comisión Negociadora Unificada Sindical del ámbito singular. Trasladar esa fórmula de manera indiferenciada a todos los niveles exige un examen adicional de las reglas numéricas, de representación y de competencia aplicables en cada ámbito.

La libertad sindical y la negociación colectiva son materias en las que la precisión de la fuente es esencial. Una referencia normativa incorrecta puede llevar a suspender participación o permisos sin el soporte adecuado, y una subregla jurisprudencial extendida más allá de su supuesto puede alterar la representación de organizaciones minoritarias. Estos riesgos no se solucionan corrigiendo únicamente un número de artículo, porque la metodología general de la circular debe reconstruirse para distinguir los niveles de negociación y el alcance exacto de cada fuente.



Por ello procede la derogación integral y la elaboración posterior, si se considera necesaria, de un documento técnico que identifique las fuentes vigentes, los problemas interpretativos y el instrumento idóneo, sin anticipar mediante circular reglas de composición que el ordenamiento no haya establecido para el nivel correspondiente.

El error de cita del artículo 2.2.2.4.8 no es meramente tipográfico cuando se utiliza para sustentar requisitos cuyo incumplimiento puede afectar participación y permisos sindicales. La trazabilidad de la fuente es una garantía para las organizaciones y para la propia autoridad: permite verificar el contenido vigente, sus condiciones y las consecuencias que el reglamento realmente prevé. Cuando la materia incide en libertad sindical, esa exactitud adquiere especial relevancia constitucional.

A ello se suma que la Sentencia T-287 de 2025 no puede convertirse, mediante paráfrasis administrativa, en una regla aritmética universal aplicable a cualquier nivel de negociación. La representatividad debe analizarse dentro del diseño reglamentario de cada ámbito. Una nueva orientación, si se considera necesaria, debe identificar expresamente el nivel al que se refiere cada regla y conservar la participación de las organizaciones minoritarias en los términos del ordenamiento aplicable.

1.5.9. Circular 0089 del 29 de julio de 2026

La Circular 0089 estableció lineamientos de inspección para el trabajo doméstico remunerado e incluyó reglas sobre formalización, seguridad social, seguridad y salud en el trabajo, violencia, libertad sindical y metodología de visitas a hogares. La especial dificultad aparece en el apartado 3.1.4 sobre acceso al lugar de trabajo. La circular reconoce como regla general el consentimiento previo de la persona empleadora, pero crea a continuación una excepción materialmente nueva.

En las páginas 10 y 11 se dispone esa circular dispone que *“Excepción por Peligro Inminente: No se requerirá consentimiento ni orden previa cuando exista peligro inminente para la vida, la dignidad, la seguridad o la salud de la trabajadora doméstica. En estos casos, el equipo de inspección podrá ingresar al domicilio sin autorización previa”*.

Ese enunciado compromete directamente el artículo 28 de la Constitución, pues la inviolabilidad del domicilio admite excepciones, pero una afectación de esa intensidad exige fundamento constitucional o legal expreso, autoridad competente y garantías de ejercicio. La Ley 1801 de 2016 atribuye a la Policía Nacional facultades excepcionales de ingreso sin mandamiento escrito frente a supuestos de imperiosa necesidad definidos por el legislador. La Sentencia C-212 de 2017 examinó esas hipótesis y destacó precisamente la importancia de que estén legalmente determinadas y rodeadas de controles, incluido el control judicial posterior. Esa competencia legal de la Policía no puede trasladarse por circular a los Inspectores de Trabajo.

Las facultades de inspección laboral permiten verificar el cumplimiento de la legislación y adoptar las medidas expresamente autorizadas, pero no constituyen por sí solas una habilitación para crear una nueva excepción al derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio. La urgencia de proteger a una trabajadora doméstica frente a violencia o peligro no cambia la distribución de competencias. Ante una situación grave, el deber del Ministerio es activar de inmediato a la Policía, a la Fiscalía cuando corresponda y a las autoridades de protección o emergencia competentes, mientras desarrolla desde el exterior las actuaciones de inspección que el ordenamiento permita.

Aquí el defecto no es de redacción ni de mera técnica, sino que la circular atribuye una potestad material que no puede nacer del propio lineamiento, es decir este asunto no se subsana con un ajuste de redacción o



modificación del texto. La supresión aislada de una frase tampoco resulta suficiente porque el protocolo debe reorganizar las rutas de actuación ante emergencias y explicar con claridad qué puede hacer el inspector, qué autoridad debe activar y qué actuaciones pueden continuar sin ingresar al domicilio. Por ello se requiere derogación integral y una ruta operativa transitoria estrictamente competencial.

La gravedad del defecto de la Circular 0089 deriva de que no se limita a interpretar una competencia ya existente, sino que introduce un supuesto material de ingreso sin consentimiento. La frase *“peligro inminente”* funciona como una causal nueva elaborada por el propio lineamiento y no como remisión a una habilitación legal atribuida a los inspectores. Esa estructura es incompatible con el principio según el cual las excepciones a la inviolabilidad domiciliaria deben estar previamente definidas por la autoridad normativa competente y rodeadas de garantías.

La solución transitoria diseñada por el proyecto preserva simultáneamente los dos bienes jurídicos en tensión. El inspector no queda obligado a permanecer inactivo frente a un riesgo grave: puede activar a la Policía, a la Fiscalía cuando corresponda y a las autoridades de protección o emergencia, además de continuar desde el exterior las diligencias que sean legalmente posibles. Lo que se elimina es únicamente la pretensión de que la competencia general de inspección laboral sea, por sí misma, título suficiente para penetrar en el domicilio.

1.5.10. Circular Externa 0101 del 22 de septiembre de 2025

La Circular Externa 0101 fue expedida para orientar sobre jornada de trabajo, trabajo doméstico, salario a destajo, registro de horas extras y remuneración en días de descanso obligatorio después de la Ley 2466 de 2025. Su amplitud temática hace que el documento combine explicaciones legales con fórmulas de liquidación y reglas de aplicación que pueden ser entendidas como mandatos autónomos.

El caso más claro se encuentra en el apartado sobre remuneración a destajo. La circular afirma que la reducción de la jornada disminuye el tiempo disponible para generar ingreso y concluye que el valor dejado de percibir *“tendrá que ser compensado en dinero por el empleador”*. Formula la operación *“Valor ingreso a destajo / 44 x 4 horas = valor a destajo dejado de percibir por reducción de la jornada laboral del 2025”*. Más adelante ordena que, para compensar las horas reducidas, *“la empresa deberá liquidar y pagar al trabajador el equivalente al valor de esas horas”* y que ese valor *“deberá incluirse en la nómina de la siguiente quincena o mes”*.

La Ley 2101 de 2021 contiene el mandato de reducción gradual de la jornada sin disminución del salario, y ese mandato debe cumplirse. Lo que no se encuentra directamente definido en esa ley es la fórmula general construida por la circular, la metodología uniforme de compensación para toda remuneración a destajo ni la oportunidad específica de pago fijada administrativamente. Al establecer esos elementos, la circular deja de limitarse a explicar la ley y concreta una obligación patrimonial con un contenido adicional.

La misma dificultad aparece en el tratamiento del intermedio de descanso, obsérvese que la circular afirma que *“resulta imperativo”* que el descanso sea racional y proporcional y que *“ampliar el tiempo de descanso solo será válido cuando exista una justificación objetiva y rigurosa, ligada estrictamente a la naturaleza de la labor”*. Aunque la prevención de pausas artificiales destinadas a neutralizar la reducción de jornada responde a un objetivo legítimo, la formulación puede operar como condición jurídica autónoma no diferenciada de las reglas legales y de los acuerdos válidos entre las partes.

El problema de la Circular 0101 es, por tanto, estructural. Integra en un mismo instrumento normas vigentes, interpretaciones institucionales, fórmulas de cálculo, condiciones de aplicación y recomendaciones. Corregir



únicamente la fórmula a destajo dejaría subsistentes otras reglas con similar apariencia prescriptiva. Su derogación no elimina el mandato de no reducir el salario, los recargos, las reglas sobre jornada o los derechos al descanso; obliga a que esas consecuencias se determinen desde las fuentes normativas competentes y, si se requiere orientación, que esta distinga con precisión entre norma, explicación y herramienta pedagógica.

La regla legal de no disminución salarial merece protección efectiva, pero la selección de una fórmula uniforme para remuneración variable exige una habilitación y una justificación distintas de la simple orientación. La remuneración a destajo depende de la estipulación salarial, de la producción, de los períodos de pago y de las demás reglas laborales aplicables. Convertir esa diversidad en una ecuación única y ordenar el pago en una quincena o mes determinado agrega elementos patrimoniales que no pueden atribuirse a la sola autoridad explicativa de la circular.

Lo mismo ocurre con las condiciones formuladas para los descansos una guía puede advertir que la ampliación artificial de intermedios no debe utilizarse para neutralizar la reducción legal de jornada y puede remitir a las reglas sobre disponibilidad, jornada y acuerdos. El problema aparece cuando crea una condición general de validez fundada en una *“justificación objetiva y rigurosa”* sin identificar la norma que atribuye a esa frase el efecto pretendido. La finalidad preventiva no sustituye la fuente de la obligación.

1.5.11. Circular Interna 0120 de 2025

La Circular Interna 0120 del 27 de noviembre de 2025 estableció lineamientos para el trámite de autorización de terminación de vínculos de personas amparadas por estabilidad laboral u ocupacional reforzada. No obstante, durante la revisión integral del inventario de circulares adelantada para la estructuración del presente proyecto se verificó que dicho instrumento había sido expresamente derogado por la Circular 0123 del 12 de diciembre de 2025. Esta circunstancia obliga a precisar que, respecto de la Circular 0120, la intervención proyectada no tiene por objeto producir nuevamente un efecto derogatorio ya consumado, sino hacer explícita su pérdida de vigencia dentro del proceso general de depuración y actualización de los lineamientos administrativos del Ministerio.

La necesidad de efectuar esta precisión no es meramente formal, pues durante el ejercicio de revisión normativa que dio origen al presente proyecto, la Circular 0120 continuaba disponible dentro de las fuentes institucionales de consulta del Ministerio utilizadas para identificar los lineamientos administrativos expedidos por la entidad, circunstancia que objetivamente permitía que servidores públicos, empleadores, trabajadores, organizaciones sindicales, apoderados y demás usuarios del sistema la consultaran como un documento aparentemente vigente. La permanencia accesible de un instrumento derogado, cuando no se acompaña de una identificación suficientemente clara e inmediata de su estado jurídico, puede generar una apariencia de vigencia y favorecer su invocación posterior en trámites, actuaciones administrativas o consultas jurídicas.

Esta situación evidencia un problema distinto al de la validez material originaria de la Circular 0120, se trata de una deficiencia de actualización, publicidad y trazabilidad del inventario institucional de instrumentos administrativos. La seguridad jurídica no se satisface únicamente con que exista un acto posterior que formalmente derogue una disposición; exige también que los mecanismos oficiales mediante los cuales la Administración permite conocer sus normas y lineamientos reflejen de manera clara, consistente y accesible cuál es su estado de vigencia. Cuando un instrumento derogado permanece expuesto en los repositorios institucionales sin que su pérdida de vigencia resulte inequívocamente perceptible, se produce una divergencia entre la situación jurídica real del acto y la información que la propia Administración pone a disposición de sus destinatarios.



Precisamente por ello, la depuración normativa no debe entenderse exclusivamente como la expedición de actos que extinguen normas todavía vigentes. Conforme a las reglas de mejora normativa y depuración incorporadas al Decreto 1081 de 2015, esta actividad comprende también la determinación y exteriorización expresa de la pérdida de vigencia de instrumentos que permanecen formal o materialmente incorporados al inventario consultable de la Administración. En este caso, la referencia a la Circular 0120 dentro del proyecto cumple esa función de certeza y publicidad, y no pretende derogarla nuevamente, sino confirmar institucionalmente que carece de vigencia desde la expedición de la Circular 0123 de 2025 y evitar que su permanencia en repositorios o herramientas institucionales permita atribuirle efectos que ya no posee.

Esta precisión resulta especialmente necesaria porque la materia regulada por la Circular 0120 incide directamente en procedimientos de autorización relacionados con la estabilidad laboral y ocupacional reforzada y, por tanto, puede proyectarse sobre decisiones administrativas y sobre derechos de trabajadores, empleadores, servidores públicos y contratistas. Frente a una materia de esa sensibilidad, la sola posibilidad de que coexistieran en las fuentes de consulta institucional un instrumento derogado y otros lineamientos posteriores justificaba adoptar una decisión expresa de depuración, acompañada de la actualización de normogramas, repositorios, páginas web, protocolos y demás herramientas institucionales. La finalidad perseguida es que el destinatario pueda identificar sin ambigüedad cuál es la fuente vigente y que ninguna actuación administrativa pueda sustentarse autónomamente en un instrumento que había perdido efectos desde diciembre de 2025.

Uno de los enunciados más sensibles afirma que *“si se solicitara autorización para terminar un vínculo de cualquier relación ocupacional de las mencionadas anteriormente, los/las Inspectores/as de Trabajo y Seguridad Social serán competentes para resolver el trámite y decidir de fondo”*, y justifica esa conclusión señalando que el origen constitucional de los derechos *“habilita a esta cartera ministerial a pronunciarse sobre estos casos”*. La protección constitucional de la estabilidad ocupacional reforzada es indiscutible, pero de ella no se sigue automáticamente que la competencia administrativa sea idéntica para toda relación laboral, legal y reglamentaria, contractual o no subordinada. La competencia de la autoridad debe derivarse de una atribución jurídica identificable y respetar las diferencias de régimen.

La circular desarrolla además un capítulo de *“Requisitos del trámite”* que exige documentos a empleadores, nominadores y contratantes, así como un *“Procedimiento por adelantar”* que regula reparto, auto de avocación, audiencia, contradicción, intervención sindical, remoción de barreras y otras etapas. Posteriormente atribuye carácter obligatorio a sistemas de información, formularios, anexos y memorandos que pueden completar elementos del procedimiento. Esa arquitectura produce efectos directos sobre terceros a partir de un instrumento formalmente interno.

La Sentencia SU-111 de 2025, invocada por la circular, exige al Ministerio adoptar medidas para que los procedimientos relacionados con el artículo 26 de la Ley 361 de 1997 sean claros, públicos y expeditos, y ordena mecanismos de información y seguimiento. Cumplir esa decisión no autoriza a proyectar sin diferenciación un único régimen sobre trabajadores, servidores públicos y contratistas ni a crear mediante circular todos los elementos del procedimiento con efectos externos. La implementación debe mantener correspondencia estricta entre la orden judicial, la habilitación normativa y el instrumento utilizado.

La posterior expedición de la Circular 0049 de 2026 sobre una materia sustancialmente coincidente hizo todavía más relevante corregir la trazabilidad institucional de la Circular 0120. Jurídicamente no existían dos instrumentos simultáneamente vigentes, puesto que la Circular 0120 había sido derogada por la Circular 0123 de 2025; sin embargo, su permanencia dentro de las fuentes institucionales de consulta podía producir precisamente esa apariencia de coexistencia y generar dudas acerca del instrumento aplicable. La depuración



proyectada busca eliminar esa ambigüedad documental y asegurar que la secuencia normativa Circular 0120, su derogatoria mediante la Circular 0123 y los instrumentos posteriormente expedidos sobre la materia, pueda ser reconstruida de manera inmediata y cierta por cualquier destinatario.

La amplitud de la Circular 0120 exige una distinción adicional entre protección constitucional y competencia administrativa. La jurisprudencia puede extender la garantía de estabilidad ocupacional reforzada a relaciones no subordinadas, pero de esa protección sustantiva no se desprende automáticamente que el inspector de trabajo tenga idéntica competencia para autorizar la terminación de todo tipo de vínculo. La autoridad administrativa debe identificar el título legal que le permite actuar respecto de cada relación y el alcance de esa intervención.

La orden contenida en la Sentencia SU-111 de 2025 mantiene plena obligatoriedad. La depuración no puede utilizarse para eludirla. Precisamente por ello el proyecto exige reconstruir el procedimiento con una arquitectura más rigurosa, diferenciando la respuesta a solicitudes derivadas del artículo 26 de la Ley 361 de 1997, las reglas de gestión interna, el sistema de información y las hipótesis que pertenezcan a otros regímenes. La experiencia advertida con la Circular 0120 demuestra, además, que la calidad regulatoria no depende únicamente de la expedición del instrumento jurídicamente correcto, sino también de la adecuada gestión de su ciclo de vida. La derogatoria dispuesta por la Circular 0123 debía reflejarse de manera consistente en los repositorios y herramientas institucionales de consulta. La revisión de 2026 permitió identificar que esa trazabilidad no era suficientemente clara y justificó incorporar dentro del proyecto una regla general de actualización de fuentes institucionales, conservación histórica e identificación visible de los instrumentos derogados. En esa medida, la referencia expresa a la Circular 0120 constituye una actuación de certeza normativa y depuración documental, y no la pretensión jurídicamente imposible o innecesaria de producir por segunda vez una derogatoria ya perfeccionada.

1.5.12. Hallazgo transversal la fuente regulatoria no puede ser sustituida por el lineamiento

El examen conjunto permite identificar un patrón común sin desconocer la diversidad de los defectos, en varias circulares una finalidad legítima de protección fue traducida a enunciados que, por su forma y ubicación institucional, podían ser tratados como reglas vinculantes. En unas ocasiones la circular fijó procedimientos y requisitos; en otras generalizó una excepción legal, una decisión judicial o una fórmula económica; y en otras atribuyó a los inspectores una potestad material que requería habilitación expresa. El denominador común es la ruptura de la cadena entre fuente, competencia, instrumento y efecto jurídico.

Por esa razón no es técnicamente correcto afirmar que la resolución simplemente *“cambia de criterio”* frente a las circulares. La decisión es de arquitectura normativa. Las obligaciones y competencias que cuenten con fundamento superior subsisten; las recomendaciones que sigan siendo útiles pueden ser nuevamente formuladas como tales; y las reglas que requieran un acto administrativo general deberán tramitarse con la forma, competencia, motivación y publicidad correspondientes. La depuración elimina el punto en el que esos planos se habían mezclado.

Este hallazgo es también la razón por la cual la memoria debe conservar el texto problemático de cada circular. La motivación no descansa en afirmaciones genéricas sobre *“mala técnica normativa”*, sino en contrastes concretos entre enunciados administrativos y fuentes superiores. Esa trazabilidad permite demostrar que la decisión no fue arbitraria, que no se retiraron instrumentos por desacuerdo político con sus finalidades y que en cada caso se evaluó la insuficiencia de una corrección parcial.



1.6. Razones por las cuales la derogación integral es preferible a la corrección parcial

La revisión individual muestra que no todas las circulares presentan el mismo tipo de problema, algunas contienen errores de alcance legal, otras generalizan jurisprudencia, otras crean procedimientos o competencias y otras mezclan recomendaciones con obligaciones. Sin embargo, en todas las seleccionadas el defecto afecta la función que el documento cumple como referencia institucional. Mantenerlo vigente y anexar una nota correctiva obligaría al destinatario a leer simultáneamente el texto original y sus excepciones, incrementaría la dispersión y podría conservar en sistemas internos versiones no actualizadas.

La derogación integral permite una solución más transparente, pues el ordenamiento sustantivo permanece intacto; lo que se retira es el instrumento administrativo intermedio. Las obligaciones laborales continúan existiendo cuando derivan de la Constitución, la ley, el reglamento, el contrato colectivo o la jurisprudencia aplicable. Las competencias de inspección se mantienen en sus fuentes legales. Los derechos de trabajadores y organizaciones sindicales no dependen de la existencia de la circular. De esta manera, la medida evita presentar la depuración como una desregulación material de derechos.

La medida es además prospectiva y prudente, y no pretende declarar que todo lo actuado con apoyo en las circulares sea inválido ni que toda proposición contenida en ellas sea jurídicamente incorrecta. Cada situación anterior debe evaluarse según la norma sustantiva aplicable. El retiro hacia el futuro evita que una frase problemática continúe operando como fuente autónoma, mientras las dependencias determinan si deben expedirse nuevas resoluciones, protocolos internos, guías pedagógicas o ningún instrumento adicional.

La opción por la derogación integral responde además a una exigencia de inteligibilidad, un destinatario debe poder conocer, sin reconstrucciones documentales complejas, cuál es el instrumento vigente y cuál es la fuente de la obligación. Mantener circulares con múltiples notas de corrección o con apartados tácitamente inaplicables deterioraría esa inteligibilidad. Retirar el instrumento y, cuando sea necesario, expedir uno nuevo permite partir de una estructura limpia y jurídicamente autocontenida.

La medida conserva, sin embargo, un criterio de proporcionalidad institucional la resolución no sanciona a quienes aplicaron las circulares durante su vigencia ni presume la invalidez de actuaciones previas. Tampoco borra la historia documental. Ordena conservar versiones históricas identificadas como derogadas y resolver cada expediente según las normas superiores y los hechos acreditados. Así se evita que una decisión de mejora normativa se convierta retrospectivamente en un juicio general sobre situaciones ya producidas.

1.7. Diseño del proyecto y relación entre depuración y medidas de transición

El proyecto se estructura para que la derogación no produzca un vacío operativo, el artículo primero identifica taxativamente las once circulares y dispone su pérdida de efectos hacia el futuro. Los artículos siguientes aclaran que esas circulares no podrán invocarse como fuente autónoma de obligaciones, requisitos, cargas probatorias, procedimientos, sanciones, limitaciones de derechos o parámetros de inspección, y que las actuaciones en curso deben resolverse con fundamento en las fuentes jurídicas vigentes y los hechos acreditados.

El proyecto ordena además a las dependencias competentes identificar dentro de un plazo institucional las necesidades regulatorias, operativas o pedagógicas que subsistan. La finalidad de esta obligación no es reemplazar automáticamente cada circular por otra. Cada área deberá justificar la necesidad, identificar la



fuelle, proponer la naturaleza jurídica del instrumento y establecer un cronograma. De esta forma la depuración se convierte en un ejercicio de mejora normativa y no en una simple eliminación documental.

En cuatro materias se prevén medidas transitorias prioritarias por su sensibilidad, para trabajo doméstico se establece una ruta que excluye cualquier ingreso al domicilio sin habilitación legal y exige activar autoridades competentes ante riesgos graves. Para libertad sindical y negociación colectiva se ordena identificar con precisión las fuentes aplicables antes de proponer un nuevo instrumento. Para plataformas digitales se dispone revisar el protocolo de inspección conforme a la Ley 2466 y su reglamentación. Para remuneración a destajo se ordena una revisión integral antes de adoptar fórmulas o metodologías institucionales. Estas medidas muestran que el retiro de una circular no equivale a inactividad administrativa, sino a reconducir la actuación hacia el instrumento y la fuente jurídicamente adecuados.

1.8. Resultado esperado de la intervención y criterio de suficiencia de la memoria

La resolución proyectada debe dejar un resultado institucional verificable después de su publicación, ninguna de las once circulares podrá ser utilizada como fundamento jurídico autónomo; los expedientes en curso continuarán bajo las fuentes vigentes; las dependencias deberán identificar las necesidades que subsistan y los repositorios deberán mostrar de manera inequívoca el estado histórico de los documentos. El éxito de la medida no se mide por el número de circulares retiradas, sino por la reducción de ambigüedad respecto de la fuente aplicable y por la calidad de los instrumentos que eventualmente las sustituyan.

La presente memoria cumple una función distinta de la parte considerativa del proyecto, mientras la resolución debe contener la motivación suficiente que sustente la decisión administrativa, la memoria reconstruye con mayor amplitud el problema, la metodología aplicada, las alternativas examinadas, los textos concretos que generaron el hallazgo y las razones por las cuales se estimó necesario retirar cada instrumento. De esa manera el expediente conserva una explicación completa del proceso de diseño y permite un control posterior sobre la razonabilidad de la decisión.

La intervención, en suma, no persigue reducir derechos laborales ni sustituir la política pública adoptada por el Ministerio busca asegurar que la protección de esos derechos se aplique desde fuentes jurídicamente válidas, comprensibles y controlables. La calidad regulatoria es aquí una garantía de eficacia: una obligación clara y correctamente fundada ofrece mayor protección que una directriz ambigua cuya fuerza jurídica deba discutirse en cada actuación.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El proyecto tiene alcance nacional y se dirige, en primer término, a todas las dependencias, Direcciones Territoriales, Oficinas Especiales, grupos de inspección y demás servidores del Ministerio del Trabajo que utilicen o administren los lineamientos contenidos en las circulares objeto de depuración. Desde la entrada en vigencia de la resolución proyectada, esas dependencias deberán abstenerse de utilizar los instrumentos derogados como fuente jurídica autónoma y deberán actualizar los repositorios, normogramas, formularios, listas de chequeo, protocolos y materiales de capacitación que remitan a ellos.

El proyecto también produce efectos frente a los destinatarios externos de las circulares, entre ellos empleadores públicos y privados, trabajadores, contratantes, organizaciones sindicales, entidades territoriales, plataformas digitales y demás sujetos mencionados en cada documento. El efecto no consiste en



crearles nuevas obligaciones, sino en precisar que las cargas y derechos aplicables deberán identificarse directamente en la Constitución, la ley, los reglamentos, los actos administrativos competentes, la jurisprudencia vinculante y, cuando corresponda, las fuentes convencionales o contractuales válidas.

El ámbito material comprende las materias reguladas por las once circulares, pero el proyecto no sustituye sus regímenes sustantivos. La derogación no modifica la jornada laboral, la libertad sindical, la estabilidad reforzada, la seguridad social, el régimen del trabajo doméstico, la regulación de plataformas digitales ni las reglas de debido proceso. El acto proyectado es una medida de depuración de fuentes administrativas y de reorganización institucional de lineamientos.

Las actuaciones administrativas en curso permanecen sometidas al ordenamiento aplicable a cada expediente. La resolución no ordena archivo, absolución, sanción, convalidación, nulidad ni terminación automática de procesos. Cada autoridad debe determinar la fuente competente, valorar las pruebas y adoptar la decisión que corresponda sin atribuir a las circulares derogadas fuerza normativa autónoma.

El proyecto tiene igualmente un alcance orgánico interno. La obligación de revisar necesidades posteriores no habilita a cada dependencia para sustituir por memorando el contenido derogado. Cualquier nueva decisión deberá ser clasificada según su naturaleza. Si genera efectos generales frente a terceros, deberá tramitarse mediante el acto administrativo competente; si organiza únicamente el trabajo interno, deberá conservar ese límite; y si tiene finalidad pedagógica, deberá señalar expresamente que no constituye fuente autónoma de obligaciones.

La resolución también vincula a quienes administran sistemas de información y gestión documental del Ministerio. La actualización del normograma, la página web, los formularios y las listas de chequeo es parte esencial de la eficacia de la depuración, porque una circular formalmente derogada pero todavía incorporada a herramientas operativas puede continuar proyectando efectos de hecho. La conservación histórica debe coexistir con una señal visible de su estado jurídico.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1. Competencia para la expedición del proyecto

La competencia de la Ministra del Trabajo se fundamenta en los artículos 208 y 209 de la Constitución Política, que reconocen a los ministros como jefes de la administración en su respectiva dependencia y les atribuyen la dirección de la actividad administrativa dentro del sector. Esa dirección incluye la facultad y el deber de ordenar los instrumentos internos y generales utilizados por el Ministerio cuando su permanencia genere incertidumbre, duplicidad o riesgo de aplicación contraria a fuentes superiores.

Los artículos 58, 59 numeral 3, 60 y 61 de la Ley 489 de 1998 asignan a los ministerios la dirección del sector y permiten adoptar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Los artículos 1, 2, 4 y 6 del Decreto Ley 4108 de 2011, con las modificaciones vigentes, determinan el objeto y las funciones del Ministerio y atribuyen al Despacho Ministerial la dirección, coordinación y control de las acciones institucionales. Estas normas son suficientes para adoptar una resolución de depuración que retire instrumentos expedidos por la propia cartera y ordene medidas internas de organización y seguimiento.



3.2. Idoneidad de la resolución como instrumento jurídico

La decisión proyectada no pretende impartir una nueva orientación mediante otra circular. Su objeto es retirar expresamente instrumentos preexistentes y adoptar consecuencias generales de esa depuración. Por su contenido, la resolución es el instrumento adecuado para exteriorizar una decisión general de la Ministra, dotarla de publicidad, precisar su vigencia y establecer obligaciones internas de actualización y seguimiento. Esta elección es coherente con las reglas de técnica normativa del Decreto 1081 de 2015, según las cuales las decisiones generales de contenido regulatorio deben adoptar la forma jurídica que corresponda y no incorporarse incidentalmente en simples lineamientos.

3.3. Vigencia de las normas sustantivas y ausencia de vacío jurídico

La derogación de las circulares no deroga ni suspende las normas constitucionales, legales o reglamentarias que ellas citaban. Permanecen vigentes, según cada materia, la Constitución, el Código Sustantivo del Trabajo, las Leyes 361 de 1997, 1610 de 2013, 1920 de 2018, 2101 de 2021, 2297 de 2023, 2356 de 2024 y 2466 de 2025, el Decreto 1072 de 2015 y sus modificaciones, la Ley 1801 de 2016, así como las demás fuentes especiales aplicables. La resolución elimina una capa administrativa de orientación; no reemplaza el régimen jurídico sustantivo.

3.4. Efectos temporales de la derogación

El proyecto atribuye efectos hacia el futuro. Esta técnica es consistente con la naturaleza de la derogación de actos generales y evita confundir la decisión administrativa de retirar un instrumento con una declaración judicial de nulidad. Las situaciones jurídicas consolidadas y las actuaciones adelantadas durante la vigencia de las circulares deberán examinarse con arreglo a las normas superiores aplicables y a las circunstancias del caso. La resolución no produce por sí sola invalidez retrospectiva.

La misma lógica explica la cláusula de no reviviscencia. El retiro de una circular posterior no hace renacer automáticamente lineamientos anteriores que hubieran sido sustituidos, modificados o dejados sin efectos. La regla aplicable siempre deberá encontrarse en una fuente vigente y competente. Con ello se evita que la depuración genere un regreso inadvertido a criterios administrativos ya superados.

3.5. Jurisprudencia relevante y estándar de control

La viabilidad del proyecto se refuerza con la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el criterio material aplicable a las circulares. La sentencia de 27 de noviembre de 2014, radicación 05001-23-33-000-2012-00533-01, destacó que la Administración no puede utilizar instrumentos atípicos para sustraerse de la legalidad y del control. La sentencia de 15 de julio de 2021, radicación 11001-03-24-000-2011-00142-00, precisó que las circulares en sentido estricto son instructivas, orientadoras o informativas y que, cuando contienen decisiones vinculantes capaces de alterar situaciones jurídicas, su naturaleza material es distinta y deben respetarse las exigencias correspondientes. Este criterio sustenta precisamente la decisión de retirar los documentos que desbordaron, en diferente medida, la función orientadora.



La Sentencia C-212 de 2017 de la Corte Constitucional sustenta específicamente la corrección requerida en materia de ingreso al domicilio, pues examinó la habilitación legal excepcional de la Policía y las garantías asociadas a una afectación de la inviolabilidad domiciliaria. La Sentencia T-444 de 2014 resulta relevante para el examen material de directrices generales. En los demás asuntos, la resolución no pretende sustituir la jurisprudencia sectorial mediante una nueva regla, sino justamente devolver la decisión a las fuentes competentes y ordenar que futuros instrumentos preserven la trazabilidad de esas fuentes.

3.6. Publicación, publicidad y actualización institucional

No resulta exigible respecto del presente proyecto el trámite de consulta pública previsto para los proyectos específicos de regulación. Nótese que el artículo 2.1.2.5.1.1 del Decreto 1081 de 2015, en el texto sustituido por el Decreto 385 de 2026, circunscribe dicha consulta a los proyectos de actos administrativos que pretendan desarrollar un mandato normativo determinado mediante contenido general y abstracto; y el numeral 4 del artículo 2.1.2.5.1.5 excluye expresamente de ese trámite los actos administrativos que no tengan la naturaleza de proyectos específicos de regulación. La resolución proyectada no desarrolla materialmente una ley o un reglamento para establecer un nuevo régimen general de derechos, obligaciones, requisitos o condiciones aplicables a terceros, sino que constituye una decisión de dirección, revisión y depuración administrativa mediante la cual la Ministra retira del orden institucional determinados lineamientos previamente expedidos, precisa los efectos de esa decisión y ordena actuaciones internas destinadas a actualizar las fuentes, protocolos y herramientas del Ministerio. Su fundamento inmediato se encuentra, por tanto, en las potestades de dirección administrativa atribuidas a la Ministra por los artículos 60 y 61 de la Ley 489 de 1998 y por el artículo 6 del Decreto Ley 4108 de 2011, y no en el ejercicio de una potestad reglamentaria destinada a desarrollar un mandato legal mediante regulación sustantiva nueva.

Esta conclusión no excluye, sino que distingue, el deber de publicidad posterior del acto administrativo una vez sea expedido. La consulta pública previa prevista en el numeral 8 del artículo 8 del CPACA y desarrollada por el Decreto 1081 de 2015 opera respecto de proyectos específicos de regulación; en cambio, la resolución de depuración, una vez adoptada, deberá publicarse en el Diario Oficial por tratarse de un acto administrativo de carácter general, de conformidad con el artículo 119 de la Ley 489 de 1998 y el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, publicación de la cual depende su obligatoriedad y oponibilidad. En consecuencia, no existe contradicción entre la improcedencia de someter el proyecto a consulta ciudadana previa y la obligación de publicar la resolución definitiva: se trata de dos instituciones distintas, la primera vinculada a la construcción participativa de regulación nueva y la segunda a la publicidad y eficacia de una decisión administrativa general ya adoptada.

Por tratarse de un acto administrativo general, la resolución deberá publicarse conforme a los artículos 119 de la Ley 489 de 1998 y 65 del CPACA. La publicación deberá acompañarse de actualización en los canales institucionales y de conservación de las versiones históricas con identificación visible de su estado, de manera que la depuración no implique pérdida de trazabilidad documental. La publicación es también la referencia temporal para determinar desde cuándo las circulares dejan de producir efectos como lineamientos institucionales.



3.7. Distinción entre depuración normativa y evaluación ex post formal

El Decreto 385 de 2026 integra dentro de la gobernanza regulatoria varias herramientas que no deben confundirse. La evaluación ex post supone un examen sistemático de relevancia, efectividad, impactos y resultados de una regulación y puede estar sometida a metodologías y lineamientos técnicos específicos. El presente proyecto no necesita afirmar que se surtió íntegramente ese procedimiento para justificar la decisión. El expediente documenta una revisión jurídica y de técnica normativa de circulares concretas, orientada a establecer su coherencia con las fuentes superiores y la conveniencia de retirarlas.

La referencia a la mejora normativa cumple, por tanto, una función de contexto y de finalidad institucional, no de certificación de un procedimiento técnico distinto. Esta precisión es relevante para la trazabilidad del expediente: la validez de la resolución se sustenta en la competencia de dirección y depuración administrativa, en la motivación individual de cada instrumento y en las reglas vigentes de producción normativa, sin atribuir al Ministerio la realización de una etapa metodológica que no sea necesaria para la decisión adoptada.

3.8. Ausencia de afectación material de derechos y deber de reconstrucción posterior

La derogación no elimina derechos reconocidos por la Constitución, los convenios internacionales del trabajo, el Código Sustantivo del Trabajo, las leyes especiales, los decretos reglamentarios, convenciones colectivas válidas o decisiones judiciales aplicables. Tampoco restringe la competencia de inspección legalmente atribuida. Su efecto es negativo y delimitado: impide que las circulares seleccionadas continúen operando como fuente administrativa intermedia con pretensión autónoma de exigibilidad.

La obligación de reconstrucción posterior constituye una salvaguarda adicional. Las dependencias no deben reproducir automáticamente el texto derogado, sino identificar primero la necesidad que subsiste, la fuente habilitante y el instrumento idóneo. Ese deber evita tanto el vacío operativo como la reviviscencia informal de reglas retiradas y convierte la depuración en un mecanismo de corrección institucional verificable.

4. IMPACTO ECONÓMICO, FINANCIERO, FISCAL Y ADMINISTRATIVO

El proyecto no crea prestaciones económicas, subsidios, tasas, contribuciones, empleos, plantas de personal ni obligaciones de gasto a favor de terceros. Su efecto económico principal es indirecto y consiste en reducir riesgos de aplicación de criterios administrativos que puedan generar litigiosidad, sanciones indebidamente fundamentadas, exigencia de requisitos sin fuente suficiente o decisiones contradictorias entre dependencias.

La implementación sí genera cargas administrativas internas de alcance acotado. Las dependencias deberán revisar repositorios, normogramas, listas de chequeo, protocolos, formularios y materiales de capacitación; identificar necesidades regulatorias u operativas que subsistan; y, en las materias priorizadas, elaborar documentos técnicos o protocolos ajustados al marco vigente. Estas actividades corresponden a funciones ordinarias de gestión jurídica, inspección, regulación y actualización institucional y, en principio, pueden ser ejecutadas con la capacidad administrativa existente.

La depuración puede producir beneficios administrativos relevantes. Al reducir la coexistencia de lineamientos superpuestos y al separar los instrumentos normativos de los pedagógicos, disminuyen los costos de interpretación, capacitación y revisión de actuaciones. También mejora la defensa jurídica de la entidad porque



facilita identificar la fuente exacta de cada obligación y evita que una controversia sobre una frase de una circular se traslade innecesariamente a múltiples expedientes.

No se identifica un impacto económico directo negativo para empleadores o trabajadores derivado exclusivamente de la derogación, pues sus derechos y obligaciones continúan definidos por las normas sustantivas aplicables. En materias como salario a destajo, permisos sindicales o seguridad social, la consecuencia es precisamente impedir que una metodología o regla contenida únicamente en la circular se utilice como fuente patrimonial o sancionatoria autónoma.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

El proyecto no requiere una apropiación presupuestal específica para su expedición ni ordena transferencias de recursos. Las actividades de revisión, actualización de documentos, elaboración de informes y seguimiento corresponden a funciones ordinarias de las dependencias del Ministerio del Trabajo y deberán atenderse con los recursos humanos, tecnológicos y presupuestales disponibles.

Si como resultado de los informes posteriores alguna dependencia propone un nuevo instrumento cuya implementación sí implique costos, desarrollos tecnológicos, contratación, modificación de sistemas de información o nuevas cargas operativas, esa iniciativa deberá contar con su propio análisis presupuestal y con las autorizaciones que correspondan antes de su adopción. La presente resolución no anticipa ni autoriza ese gasto.

La conclusión presupuestal, por tanto, se limita al acto de depuración y a las medidas internas inmediatas. No debe interpretarse como una afirmación de costo cero respecto de futuras regulaciones sustitutivas, las cuales deberán ser evaluadas de manera independiente conforme al Decreto 1081 de 2015 y a las reglas presupuestales aplicables.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

El proyecto tiene naturaleza administrativa y jurídica y se limita a depurar lineamientos institucionales, ordenar la revisión de necesidades regulatorias y definir reglas de transición. No regula aprovechamiento de recursos naturales, licenciamiento ambiental, ordenamiento territorial, emisiones, residuos, obras, intervención física del territorio ni bienes de interés cultural.

En consecuencia, no se identifica impacto ambiental directo ni afectación del patrimonio cultural de la Nación. Las actuaciones sectoriales que eventualmente se desarrollen en cumplimiento de nuevas normas continuarán sometidas, cuando corresponda, a la regulación ambiental, territorial o cultural aplicable.



7. ESTUDIOS TÉCNICOS, EVIDENCIAS Y SOPORTES QUE SUSTENTAN EL PROYECTO NORMATIVO

El soporte principal del proyecto es la revisión jurídica y de técnica normativa del conjunto de circulares seleccionadas, contrastadas con sus fuentes constitucionales, legales, reglamentarias y jurisprudenciales. El expediente debe conservar copia íntegra de cada circular, la versión del proyecto de resolución, la matriz de hallazgos y las fichas o notas internas utilizadas para verificar la correspondencia entre la proposición administrativa y la fuente superior.

La revisión se sustenta también en el marco general de técnica normativa contenido en el Decreto 1081 de 2015, modificado por el Decreto 385 de 2026, particularmente en las reglas sobre competencia, forma del acto, coherencia y simplificación del ordenamiento y procesos de depuración normativa. Ese mismo marco reconoce la evaluación ex post como una herramienta diferenciada del ciclo regulatorio, pero la presente memoria no pretende certificar que se haya surtido una evaluación ex post formal bajo lineamientos metodológicos específicos. El soporte del proyecto es el examen jurídico y de técnica normativa de cada circular, suficiente para documentar los problemas de fuente, competencia, coherencia, vigencia y aplicación que motivan su retiro.

Como soporte jurisprudencial deben incorporarse o dejarse plenamente identificadas la sentencia del Consejo de Estado, Sección Primera, de 27 de noviembre de 2014, radicación 05001-23-33-000-2012-00533-01; la sentencia de la misma Sección de 15 de julio de 2021, radicación 11001-03-24-000-2011-00142-00; la Sentencia T-444 de 2014 de la Corte Constitucional; y, para la materia de ingreso al domicilio, la Sentencia C-212 de 2017. En cada materia particular deberán conservarse las decisiones judiciales citadas en la circular o en el proyecto cuando hayan servido para demostrar una generalización o una diferencia de alcance.

El análisis individual debe mantenerse como anexo de trazabilidad. Para la Circular 0031 se deben conservar las páginas 7 y 8 que contienen la transición entre recomendaciones y directrices. Para la 0032, las páginas 1, 5 y 6 sobre referente obligatorio, prevalencia normativa y consecuencias. Para la 0040, las páginas 2 y 3 relativas a la supuesta excepción general de horas extras. Para la 0048, las páginas 7 a 10 sobre justa causa y debido proceso. Para la 0049, las páginas 19 a 24 sobre requisitos y procedimiento. Para la 0057, la página 7 sobre el ámbito del Código Sustantivo del Trabajo. Para la 0086, las páginas 9 y 11 sobre subordinación y reconocimiento de la relación laboral. Para la 0088, las páginas 3 y 4 sobre proporcionalidad y certificación. Para la 0089, las páginas 10 y 11 sobre ingreso al domicilio. Para la 0101, los apartados sobre descanso y remuneración a destajo. Para la 0120, los apartados de competencia, requisitos y procedimiento.

El expediente debe incluir finalmente constancia de la revisión por las dependencias responsables de las materias afectadas y de la Oficina Asesora Jurídica, así como los soportes de publicación y participación que resulten exigibles para el proyecto. La finalidad de estos documentos no es acumular antecedentes formales, sino permitir que cualquier control posterior reconstruya por qué se retiró cada circular, cuál fue el enunciado problemático, qué fuente se consideró aplicable y por qué se estimó insuficiente una corrección parcial.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	N/A
---	-----



Concepto(s) del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	N/A
Informe de observaciones y respuestas	N/A
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	N/A
Concepto de aprobación de nuevos trámites o modificación estructural de trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	N/A. El proyecto no crea un trámite para particulares. Cualquier instrumento posterior que lo haga deberá surtir el análisis correspondiente.
Otro: soportes de la revisión jurídica y de técnica normativa	Copia de las once circulares; proyecto de resolución; matriz de hallazgos; jurisprudencia y normas de contraste; soportes de revisión de las dependencias competentes.

Aprobó:

Juliana Patricia Morad Acero
Viceministra de Relaciones Laborales e Inspección
Ministerio del Trabajo

Vo. Bo.:

Elianne Ema Forero Pérez
Jefe Oficina Asesora Jurídica(E)
Ministerio del Trabajo