Trabajo	**FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA**

Entidad originadora:	Ministerio del Trabajo
Fecha (dd/mm/aa):	octubre de 2026
Proyecto de Decreto/Resolución:	*Por el cual se deroga el régimen reglamentario de tercerización e intermediación laboral introducido por el Decreto 581 de 2026 y se modifican disposiciones del Decreto 1072 de 2015 sobre sanciones a empresas de servicios temporales y cooperativas de trabajo asociado*

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

1.1 Antecedentes

1.1.1 Marco normativo y necesidad de revisión

Los artículos 24, 34 y 35 del CST distinguen la presunción de contrato de trabajo, la contratación con terceros y la simple intermediación. Los artículos 77 y 93 de la Ley 50 de 1990 regulan hipótesis de servicios temporales y una sanción especial; el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010 prohíbe modalidades que afecten derechos mediante intermediación ilegal. Las modificaciones de los artículos 44 y 45 de la Ley 2466 de 2025 deben integrarse a ese inventario, sin confundir solidaridad, subordinación y potestad administrativa de sanción.

El Decreto 581 de 2026 adicionó un Capítulo 4 al Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015 y modificó reglas de multas a empresas de servicios temporales y cooperativas. Los diez hallazgos abarcan presunciones, carga probatoria, declaración de empleador, órdenes correctivas, sanciones, remisiones y unidad de liquidación. El Decreto 720 de 2026 utilizó posteriormente identificadores coincidentes para otra materia, lo que exige individualizar el contenido que se retira por su acto de origen.

El proyecto deroga integralmente el Decreto 581 y sus textos incorporados y redacta expresamente las reglas sancionatorias que requieren mantenerse ajustadas. No confía en una eventual recuperación automática de versiones anteriores. La revisión no equipara toda contratación de actividades permanentes a fraude: conserva la investigación de la subordinación encubierta y la solidaridad legal cuando se acrediten sus presupuestos.

El examen es preventivo y sirve de fundamento a una decisión reglamentaria. Los hallazgos distinguen contradicciones materiales, problemas competenciales, riesgos de interpretación y defectos de técnica normativa. No equivalen a una sentencia de nulidad, ni permiten afirmar que todos los apartes revisados hayan producido por sí mismos una lesión individual.

1.1.2 Antecedentes de diálogo social y revisión normativa

En el marco del diálogo social adelantado en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, los Decretos 405 de 2025 y 581, 660, 720, 991, 992, 993 y 1040 de 2026 fueron puestos en conocimiento de sus integrantes en la sesión extraordinaria del 1 de octubre de 2026, con el propósito de propiciar su discusión y recibir observaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre su contenido, alcance e implementación.

Las observaciones formuladas respecto de dichos decretos fueron examinadas en la sesión de la Subcomisión de Análisis y Seguimiento de Decretos y Leyes del 13 de octubre de 2026, escenario en el cual se puso de presente la necesidad de revisar las disposiciones reglamentarias y verificar su conformidad con las normas superiores. Las observaciones sobre los decretos vigentes constituyen un insumo para la propuesta de ajuste desarrollada en esta memoria, orientada a fortalecer la seguridad jurídica, precisar el alcance de la

reglamentación y preservar las garantías de las personas trabajadoras, dentro de las competencias constitucionales y legales del Gobierno nacional.

1.1.3 Cuadro comparativo de disposiciones y problemas de validez

Decreto 581 de 2026. Las dos primeras columnas reproducen apartes literales y las negrillas destacan el contraste; los corchetes indican omisiones. La tercera describe el hallazgo y la respuesta con la numeración del nuevo proyecto individual. En defectos de identificación o duplicación no se afirma una contradicción sustantiva directa con la norma superior.

Disposición reglamentaria objeto de revisión	Norma constitucional o de rango legal de contraste	Descripción del hallazgo y respuesta del proyecto
Hallazgo 581-01 **Art. 1** **DUR 2.2.3.4.1, nums. 3 y 8; 2.2.3.4.2** **Artículo 2.2.3.4.2 (aparte pertinente)** "La prestación de **actividades permanentes** mediante terceros genera la **presunción de existencia de contrato de trabajo** con la empresa beneficiaria y las personas que ejecutan dichas actividades, en aplicación del principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formalidades."	CST artículo 24 (aparte pertinente) "Se presume que **toda relación de trabajo personal** está regida por un contrato de trabajo." CST artículo 34 numeral 1 "1. Son contratistas y subcontratistas, personas naturales o jurídicas quienes contraten en beneficio de terceros, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la ejecución de obras, trabajos o la prestación de servicios, por un precio determinado, **asumiendo todos los riesgos**, para realizarlos con sus propios medios y con **libertad y autonomía técnica y directiva**."	Riesgo de presunción reglamentaria adicional. La presunción reforzada asocia actividades permanentes ejecutadas mediante terceros con una relación laboral con la beneficiaria. La permanencia o pertenencia al giro ordinario no prueba, por sí sola, que esta sea empleadora: puede existir un contratista auténticamente autónomo y solidaridad legal. Debe conservarse la presunción del artículo 24 del CST sobre prestación personal y distinguirla de la determinación de quién ejerce la subordinación. **Respuesta del proyecto separado.** Artículo 1; derogatoria y presunción legal.
Hallazgo 581-02 **Art. 1** **DUR 2.2.3.4.3** **Parágrafos de los grupos A y B** **Artículo 2.2.3.4.3 (aparte pertinente)** "Sin perjuicio de los documentos que requiera específicamente la autoridad judicial o administrativa, las empresas contratantes y subcontratistas **tendrán el deber de demostrar** que cuentan con una organización propia y estructura productiva suficiente para desarrollar las actividades contratadas."	Ley 2452 de 2025 artículo 128 incisos 1 2 y 4 "ARTÍCULO 128. CARGA DINÁMICA DE LA PRUEBA. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. No obstante, según las particularidades del caso, **el juez deberá**, de oficio o a petición de parte, distribuir la carga al decretar las pruebas, durante su práctica o en cualquier momento del proceso antes de fallar, exigiendo probar determinado hecho a la parte que se encuentre en una **situación más favorable** para aportar las evidencias o esclarecer los hechos controvertidos. [...] Cuando el juez adopte esta decisión, que será susceptible de recurso de reposición, otorgará a la parte correspondiente el término	Riesgo de alteración de la carga probatoria. Impone demostrar una organización propia y, al beneficiario, la ausencia total de concurrencia o injerencia en la subordinación jurídica, técnica y administrativa. Debe distinguirse la coordinación contractual legítima de la subordinación laboral. Las cargas judiciales se distribuyen conforme a la ley; en el procedimiento sancionatorio la autoridad debe acreditar la infracción y respetar la presunción de inocencia. Los indicios no pueden convertirse

Artículo 2.2.3.4.3 (aparte pertinente) "El contratante o beneficiario tendrá la carga de probar que el trabajador desarrolló su actividad bajo el ámbito exclusivo de la empresa contratista o proveedora, entendida esta exclusividad como la **ausencia total de concurrencia o injerencia** del contratante en la subordinación jurídica, técnica y administrativa del trabajador, confirmando el carácter independiente del contratista."	necesario para aportar o solicitar la respectiva prueba, la cual se someterá a las **reglas de contradicción** previstas en este código." CPACA artículo 3 numeral 1 inciso 2 "En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de **legalidad de las faltas y de las sanciones**, de **presunción de inocencia**, de no reformatio in pejus y non bis in idem."	automáticamente en prueba concluyente. **Respuesta del proyecto separado.** Artículo 1; cargas probatorias legales.
Hallazgo 581-03 **Art. 1** **DUR 2.2.3.4.4** **Inciso sobre verdadera empleadora** **Artículo 2.2.3.4.4 (aparte pertinente)** "Si se transgreden los límites establecidos en el presente artículo, en los términos del párrafo anterior, **se tendrá a la empresa usuaria como verdadera empleadora** de los trabajadores en misión y a la empresa de servicios temporales como un intermediario laboral ilegal."	Ley 50 de 1990 artículo 77 parágrafo 2 adicionado por la Ley 2466 de 2025 "PARÁGRAFO 2o. Si se transgreden los límites establecidos en el presente artículo, en los términos del parágrafo 1, se tendrá a la empresa usuaria como verdadera empleadora de los trabajadores en misión y a la empresa de servicios temporales como una simple intermediaria, **previa declaración de autoridad judicial**." CST artículo 486 numeral 1 "Tales medidas tendrán aplicación inmediata sin perjuicio de los recursos y acciones legales consignadas en ellos. Dichos funcionarios **no quedan facultados**, sin embargo, para **declarar derechos individuales** ni definir controversias cuya **decisión esté atribuida a los jueces**, aunque sí para actuar en esos casos como conciliadores."	Riesgo de desplazamiento de la competencia judicial. El texto dispone que la usuaria será verdadera empleadora cuando se excedan los límites del servicio temporal, pero omite la exigencia legal de declaración previa de autoridad judicial. La inspección puede verificar hechos, investigar infracciones y remitir actuaciones; no puede declarar con efectos definitivos el vínculo individual ni sustituir al juez. Debe restituirse expresamente el presupuesto judicial establecido por la ley. **Respuesta del proyecto separado.** Artículo 1; reserva judicial y documentación de hechos.
Hallazgo 581-04 **Art. 1** **DUR 2.2.3.4.5** **Remisión al art. 6** **Artículo 2.2.3.4.5 (aparte pertinente)** "La empresa que envíe trabajadores en misión o suministre personal a otras personas, instituciones u organizaciones sin estar autorizada para funcionar como empresa de servicios temporales, o la que estando autorizada suministre personal por fuera de las situaciones	Ley 50 de 1990 artículo 77 numerales 1 a 3 "ARTICULO 77. Los usuarios de las empresas de servicios temporales **sólo podrán contratar** con éstas en los siguientes casos: 1. Cuando se trate de la labores ocasionales, accidentales o transitorias a que sé refiere el artículo 6o. del Código Sustantivo del Trabajo. 2. Cuando se requiere reemplazar personal en vacaciones, en uso de licencia, en incapacidad por enfermedad o maternidad. 3. Para atender incrementos en la producción, el transporte, las ventas de productos o mercancías, los períodos estacionales de cosechas y en la prestación de servicios, por un término de	Error de remisión. La disposición cita el artículo 6 de este decreto como fuente de las situaciones temporales autorizadas. El Decreto 581 tiene cinco artículos externos; esa referencia no identifica una norma existente. La regulación pertinente está en el artículo 77 de la Ley 50 y en el artículo 2.2.3.4.4 incorporado por su artículo 1. Debe corregirse la remisión sin confundir artículos externos con artículos del DUR.

temporales y excepcionales mencionadas en los artículos 77 de la Ley 50 de 1990, 6 del Decreto 4369 de 2006 y **6 de este decreto** o excediendo sus plazos máximos, incurrirá en prácticas de intermediación laboral ilegal.”	**seis (6) meses prorrogable** hasta por seis (6) mes más.”	**Respuesta del proyecto separado.** Artículo 1; retiro de remisión inexistente.
Hallazgo 581-05 **Art. 1** **DUR 2.2.3.4.6** **Medidas correctivas y solidaridad** **Artículo 2.2.3.4.6 (aparte pertinente)** “Las medidas, acciones y correctivos encaminados al cese de la vulneración de derechos laborales podrán comprender, entre otras, formalización laboral, la regularización de condiciones laborales y de seguridad social, la **suspensión o terminación de contratos civiles o comerciales** irregulares, la presentación e implementación de planes de cumplimiento, la remisión a otras autoridades competentes y la suspensión temporal de actividades.” **Artículo 2.2.3.4.6 (aparte pertinente)** “La empresa usuaria **será solidariamente responsable** con la empresa de servicios temporales por todas las obligaciones laborales, prestacionales y de seguridad social derivadas de la relación de trabajo en los casos en que se verifique la ocurrencia de intermediación laboral ilegal por Empresa de Servicios Temporales.”	CST artículo 486 numeral 1 “Tales medidas tendrán aplicación inmediata sin perjuicio de los recursos y acciones legales consignadas en ellos. Dichos funcionarios **no quedan facultados**, sin embargo, para **declarar derechos individuales** ni definir controversias cuya **decisión esté atribuida a los jueces**, aunque sí para actuar en esos casos como conciliadores.” CST artículo 34 numeral 2 aparte final “Solidaridad que no obsta para que el **beneficiario estipule con el contratista** las garantías del caso o para que **repita contra él** lo pagado a esos trabajadores.”	Riesgo de exceso competencial. Incluye formalización, suspensión o terminación de contratos civiles o comerciales y responsabilidad solidaria, con una remisión general a las competencias. Debe delimitarse qué puede ordenar la inspección y qué exige decisión judicial o acuerdo de formalización. El acta documenta hechos y puede aportarse como prueba sometida a contradicción; no declara por sí misma contrato realidad, deudas individuales o solidaridad definitiva. La suspensión de actividades exige su supuesto legal. **Respuesta del proyecto separado.** Artículos 1 y 4; límites de la inspección y actas.
Hallazgo 581-06 **Art. 1** **DUR 2.2.3.4.7, literal b y parágrafo 1** **Artículo 2.2.3.4.7 (aparte pertinente)**	Ley 1610 de 2013 artículo 11 “ARTÍCULO 11. PARALIZACIÓN O PROHIBICIÓN INMEDIATA DE TRABAJOS O TAREAS. Los Inspectores del Trabajo y Seguridad Social podrán ordenar la paralización o prohibición inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos	Riesgo de creación de consecuencias adicionales. Autoriza aumentar hasta un 50 % la multa por reincidencia y suspender actividades hasta seis meses. La reincidencia es un criterio legal de graduación. Los cierres y suspensiones tienen

"En caso de reincidencia, el Ministerio del Trabajo podrá incrementar hasta en un **cincuenta por ciento (50%)** el monto de la multa inicialmente impuesta y ordenar la suspensión temporal de actividades **hasta por seis (6) meses**, de acuerdo con la gravedad de la conducta y la magnitud del perjuicio causado." **Artículo 2.2.3.4.7 (aparte pertinente)** "Suspensión temporal de actividades, cuando se determine que la tercerización o intermediación ilegal genera **afectación a la seguridad y salud** de las personas trabajadoras, la cual se mantendrá hasta tanto se acredite la adopción de medidas que garanticen la protección efectiva de tales derechos."	laborales, de concurrir **riesgo grave e inminente** para la seguridad o salud de los trabajadores, **hasta tanto se supere** la inobservancia de la normatividad." <u>Ley 1562 de 2012 artículo 13 inciso 2</u> "En caso de reincidencia en tales conductas o por incumplimiento de los correctivos que deban adoptarse, formulados por la Entidad Administradora de Riesgos Laborales o el Ministerio de Trabajo debidamente demostrados, se podrá ordenar la suspensión de actividades hasta por un término de **ciento veinte (120) días** o cierre definitivo de la empresa por parte de las Direcciones Territoriales del Ministerio de Trabajo, **garantizando el debido proceso**, de conformidad con el artículo 134 de la Ley 1438 de 2011 en el tema de sanciones."	causales y términos propios, incluidos los del artículo 13 de la Ley 1562. Respetar el máximo monetario no habilita una nueva fórmula ni un plazo sancionatorio diferente. Debe distinguirse la paralización por riesgo grave e inminente de la suspensión sancionatoria por incumplimientos en riesgos laborales. **Respuesta del proyecto separado.** Artículo 1; consecuencias y plazos legales.
Hallazgo 581-07 **Art. 2** **Inciso modificatorio de DUR 2.2.6.5.20** **Artículo 2** "Artículo 2. Modificación del inciso primero del artículo **2.2.6.5.20** del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo. Modifíquese el inciso primero del artículo **2.2.5.5.20** (sic) del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo el cual quedará así: **'"**	<u>Constitución Política artículo 189 numeral 11</u> "11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la **cumplida ejecución de las leyes**."	Error de identificación del artículo. El encabezado y el texto que se reproduce señalan 2.2.6.5.20, pero la orden de modificación cita 2.2.5.5.20. La discordancia impide identificar de manera unívoca la disposición modificada. Debe unificarse el identificador correcto en el encabezado, el verbo dispositivo y el texto incorporado. **Respuesta del proyecto separado.** Artículo 2; identificación 2.2.6.5.20.
Hallazgo 581-08 **Art. 2** **DUR 2.2.6.5.20** **Tope de multas** **Artículo 2.2.6.5.20** "Artículo 2.2.6.5.20. Multas. El Ministerio del Trabajo impondrá mediante acto administrativo contra el cual proceden los recursos de reposición y apelación, multas sucesivas hasta de **cinco mil**	<u>Ley 50 de 1990 artículo 93 incisos 1 y 2</u> "ARTICULO 93. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social investigará e impondrá multa sucesivas **hasta de cien (100)** salarios mínimos legales mensuales a las personas que desarrollen la actividad de las empresas de servicios temporales **sin la respectiva autorización**, mientras subsista la infracción. **La misma sanción** será impuesta al usuario que contrate con personas que se	Riesgo de desconocimiento de la sanción especial. El nuevo inciso utiliza un tope uniforme de 5.000 salarios mínimos mensuales. El artículo 93 de la Ley 50 prevé una multa especial para la prestación de servicios temporales sin autorización y para la usuaria que contrate con ella, cuyo tope legal de origen es 100 salarios mínimos mensuales. Debe discriminarse cada

(5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por cada infracción mientras esta subsista, en los siguientes casos".”	encuentren en la circunstancia del inciso anterior.”	infracción y su fuente; la multa general del CST no permite sustituir automáticamente el régimen especial. **Respuesta del proyecto separado.** Artículo 2; multa especial del artículo 93.
Hallazgo 581-09 **Arts. 2, 3 y 4** **DUR 2.2.6.5.20; 2.2.8.1.34 y 2.2.8.1.44** **Artículo 2.2.6.5.20** “Artículo 2.2.6.5.20. Multas. El Ministerio del Trabajo impondrá mediante acto administrativo contra el cual proceden los recursos de reposición y apelación, multas sucesivas hasta de cinco mil (5.000) **salarios mínimos legales mensuales** vigentes, por cada infracción mientras esta subsista, en los siguientes casos".” **Artículo 2.2.8.1.34** “Artículo 2.2.8.1.34. Multas. El Ministerio del Trabajo a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas sucesivas hasta de cinco mil (5.000) **salarios mínimos legales mensuales** vigentes, a las Cooperativas y Pre cooperativas de Trabajo Asociado que incurran en las conductas descritas como prohibiciones en el artículo 17 del presente decreto, de conformidad con lo previsto en la Ley 50 de 1990".”	Ley 2294 de 2023 artículo 313 inciso 4 aparte final (aparte pertinente) “actualmente denominados y establecidos con base en salarios mínimos o en Unidades de Valor tributario (UVT), **deberán ser calculados con base en su equivalencia** en términos de la **Unidad de Valor Básico (UVB)** el año 2023, conforme lo dispuesto en este artículo.”	Problema de unidad de liquidación. Se reproducen cuantías en salarios mínimos mensuales para sanciones originadas en normas anteriores a 2024. Debe aplicar la conversión legal a Unidades de Valor Básico que corresponda, con la base histórica y el régimen temporal del artículo 313. La expedición de un nuevo reglamento no restablece por sí sola la indexación salarial de la sanción legal anterior. La multa de Ley 2365 de 2024 exige análisis separado. **Respuesta del proyecto separado.** Artículos 2 a 4; conversión y máximos legales.
Hallazgo 581-10 **Arts. 3 y 4** **DUR 2.2.8.1.34 y 2.2.8.1.44** **Artículo 2.2.8.1.34** “Artículo 2.2.8.1.34. Multas. El Ministerio del Trabajo a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas sucesivas hasta de cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a las Cooperativas y Pre cooperativas de	CST artículo 486 numeral 1 “Tales medidas tendrán aplicación inmediata sin perjuicio de los recursos y acciones legales consignadas en ellos. Dichos funcionarios **no quedan facultados**, sin embargo, para **declarar derechos individuales** ni definir controversias cuya **decisión esté atribuida a los jueces**, aunque sí para actuar en esos casos como conciliadores.”	Riesgos y error de remisión. El artículo 3 remite a prohibiciones del artículo 17 de este decreto, que no existe. El artículo 4 fija a la contratante una multa de 5.000 salarios mínimos sin graduación y ordena al inspector reconocer la realidad entre tercero y trabajadores. Debe corregirse la remisión, conservar la individualización de la sanción y separar constatación

Trabajo Asociado que incurran en las conductas descritas como prohibiciones en el **artículo 17 del presente decreto**, de conformidad con lo previsto en la Ley 50 de 1990".” **Artículo 2.2.8.1.44 (aparte pertinente)** “Lo anterior, sin perjuicio de lo señalado en el numeral 4 del artículo 7 de la Ley 1233 de 2008, con base en el cual el inspector de trabajo **reconocerá** el contrato de trabajo realidad entre el tercero contratante y los trabajadores.”	CST artículo 486 numeral 2 (aparte pertinente) “Los funcionarios del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social que indique el Gobierno, tendrán el carácter de autoridades de policía para lo relacionado con la vigilancia y control de que trata el numeral anterior y están facultados para imponer cada vez multas equivalentes al monto de uno (1) a cinco mil (5.000) veces el salario mínimo mensual vigente **según la gravedad de la infracción** y mientras esta subsista, **sin perjuicio de las demás sanciones** contempladas en la normatividad vigente.”	administrativa de hechos de declaración judicial del vínculo y de derechos individuales. **Respuesta del proyecto separado.** Artículos 3 y 4; remisión y graduación.

1.2 Problema regulatorio y objetivo de la intervención

El problema regulatorio es una combinación de efectos sustantivos y falta de certeza. La presunción reforzada atribuye el vínculo a la beneficiaria por actividades permanentes; otras reglas pueden convertir la coordinación contractual en prueba concluyente, omitir la declaración judicial requerida para el supuesto de servicios temporales o habilitar consecuencias no previstas en la ley. Los errores de artículos y remisiones dificultan identificar la disposición aplicable y el límite de la multa.

El objetivo es preservar la respuesta contra intermediación ilegal con instrumentos legalmente disponibles y separar la investigación administrativa de la declaración judicial de derechos individuales. La inspección debe poder constatar hechos, recaudar pruebas, investigar y sancionar infracciones de su competencia; esa actuación no equivale a una sentencia de contrato realidad ni a una declaración definitiva de solidaridad.

1.3 Alternativas y necesidad de una intervención normativa

Una circular interpretativa no puede retirar presunciones, variar topes ni corregir la orden dispositiva de un decreto. Mantener el régimen con correcciones exclusivamente tipográficas dejaría intactas las cuestiones de competencia y prueba. Una derogatoria sin reescribir las disposiciones de multas produciría incertidumbre sobre el texto aplicable y podría inducir una reviviscencia que el proyecto no autoriza.

La derogatoria del régimen interdependiente, acompañada de tres modificaciones expresas, permite conocer qué normas subsisten. La medida conserva las prohibiciones legales y el uso probatorio de las actas, sometido al código procesal y a la contradicción aplicables. Su alcance se limita al contenido originado en el Decreto 581: la eventual corrección del Decreto 720 tiene expediente y decisión propios.

1.4 Alcance de las medidas propuestas

La intervención se concreta en las siguientes disposiciones del proyecto individual. Las modificaciones del DUR conservan los identificadores que señala cada orden dispositiva; su alcance no se deduce del número del decreto de origen.

Artículo 1. Derogatoria del Decreto 581 de 2026.

Artículo 2. Modificación del inciso primero del artículo 2.2.6.5.20 del Decreto 1072 de 2015.

Artículo 3. Modificación del inciso primero del artículo 2.2.8.1.34 del Decreto 1072 de 2015.

Artículo 4. Modificación del artículo 2.2.8.1.44 del Decreto 1072 de 2015.

Los artículos 5, 6 y 7 contienen, respectivamente, tránsito normativo y garantías, seguimiento y evaluación y vigencia con identificación de las afectaciones. La evaluación prevé un balance dentro de doce meses y revisión dentro de veinticuatro meses; esos informes no crean potestades ni obligaciones nuevas para particulares por vía de instrucciones.

1.5 Oportunidad seguridad jurídica y revisión temprana

La revisión del Decreto 581 de 2026 tiene lugar dentro del horizonte de regulación reciente y exige la explicación del parágrafo 2 del artículo 2.1.2.3.3 del Decreto 1081, sustituido por el Decreto 385 de 2026. Los hallazgos del cuadro y las alternativas descritas justifican intervenir antes de que las ambigüedades se consoliden en decisiones incompatibles. Esperar un año no corrige una competencia insuficiente o una regla contraria a la ley, pero la pronta modificación también obliga a preservar certeza y situaciones anteriores.

El expediente individual responde a una materia delimitada, con parámetros legales, destinatarios y efectos propios. La coordinación debe evitar duplicidades y remisiones a proyectos aún no expedidos, conforme a los principios de coherencia y racionalidad normativa. La separación facilita identificar la decisión y sus responsables, sin dispensar la motivación de cada medida ni convertir la multiplicación de instrumentos en una finalidad autónoma.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El proyecto se dirige a beneficiarios y contratistas, empresas de servicios temporales, empresas usuarias, cooperativas y precooperativas de trabajo asociado y personas que prestan servicios en esas relaciones, según el supuesto legal. Afecta la actuación del Ministerio del Trabajo y la articulación con la jurisdicción. No modifica por sí solo los requisitos de creación o funcionamiento de esas organizaciones ni amplía los sujetos de una infracción por analogía.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Competencia y fundamento de las medidas

La potestad del artículo 189.11 permite revisar el desarrollo de los artículos 24, 34, 35, 485 y 486 del CST y de las leyes especiales. La presunción del artículo 24 conserva su eficacia a partir de la prestación personal; la permanencia de la actividad no determina por sí sola qué sujeto ejerce subordinación. La solidaridad legal es compatible con un contratista real y no exige fingir que el beneficiario siempre es el empleador.

El parágrafo 2 del artículo 77 de la Ley 50, incorporado por la Ley 2466, exige declaración judicial para la consecuencia individual allí contemplada. La inspección puede calificar hechos para determinar una infracción administrativa dentro de su competencia y remitir pruebas cuando proceda. La remisión no equivale a presentar una demanda, el acta no decide el vínculo y se mantienen los medios procesales y las reglas de transición de la Ley 2452 de 2025 y del régimen que corresponda.

La reincidencia opera como criterio de graduación dentro de la ley; no habilita cualquier aumento del cincuenta por ciento ni una suspensión de seis meses. La paralización preventiva de la Ley 1610 y las sanciones de riesgos laborales de la Ley 1562 tienen presupuestos distintos. En multas, el artículo 93 de la Ley 50 no puede sustituirse indiscriminadamente por el máximo general del artículo 486 del CST. El artículo 313 de la Ley 2294 de 2023 determina la conversión que corresponda a UVB; cambiar el reglamento no restablece una indexación salarial desplazada por la ley.

La potestad reglamentaria permanece mientras rija la ley y no requiere una autorización expresa para cada detalle, pero sí contenido legal previo y respeto de las reservas constitucionales. La Sentencia C-1005 de 2008 no habilita al reglamento para reemplazar opciones legislativas. La administración modifica o deroga su regulación por el mecanismo competente; esa decisión tiene alcance distinto de una declaración judicial de nulidad.

3.2 Inventario normativo y operación de modificación

El presente decreto rige a partir del día siguiente al de su publicación, deroga el Decreto 581 de 2026 y el conjunto de disposiciones incorporado por su artículo 1 en los términos del artículo 1 del presente decreto, modifica los incisos primeros de los artículos 2.2.6.5.20 y 2.2.8.1.34 y sustituye el artículo 2.2.8.1.44 del Decreto 1072 de 2015. Las disposiciones del Decreto 720 de 2026 no son objeto de derogatoria por este acto.

El cuadro de antecedentes identifica las normas superiores y los apartes del texto objeto de revisión; el apartado 1.4 enlaza cada operación con el artículo del proyecto. La versión definitiva deberá cotejar el inventario y las decisiones judiciales aplicables al momento de la expedición. La derogatoria de un acto modificatorio no se utiliza como mecanismo de restablecimiento automático de versiones anteriores; donde procede, el proyecto incorpora una redacción expresa.

3.3 Jurisprudencia relevante y alcance de su utilización

La sentencia del Consejo de Estado de 6 de julio de 2017, Sección Segunda, Subsección B, radicación 11001-03-25-000-2016-00485-00 (2218-16), anuló apartes de la reglamentación introducida por el Decreto 583 de 2016. Es un antecedente sobre los límites del reglamento frente a la tercerización; no decidió la validez del Decreto 581 de 2026. Las Sentencias C-1005 de 2008, C-038 de 2004 y C-228 de 2011 aportan los criterios generales que se aplican en esta memoria.

3.4 Coherencia con instrumentos internacionales

Los convenios de la OIT aplicables sobre inspección, libertad sindical y negociación colectiva orientan una respuesta efectiva frente al fraude y la protección de quienes prestan servicios mediante terceros. La separación de competencias no exime al Estado del deber de vigilancia. El PIDESC exige evaluar si el retiro de instrumentos reduce protección material; los compromisos internacionales tampoco permiten crear sanciones o alterar la competencia judicial por una norma reglamentaria.

3.5 Tránsito normativo confianza legítima y situaciones anteriores

La presunción de legalidad de los actos y las reglas de tránsito impiden convertir el cambio en una cancelación automática de decisiones particulares. El proyecto preserva las situaciones que deban reconocerse conforme a su fuente válida y dispone examen individual. No garantiza la permanencia indefinida de toda expectativa reglamentaria, ni desconoce que la confianza legítima puede exigir información y medidas de adaptación. La revisión de actos particulares se somete a los artículos 93 a 97 del CPACA cuando corresponda y a los procedimientos especiales, con participación y defensa.

En actuaciones sancionatorias debe determinarse la norma temporalmente aplicable y la favorabilidad cuando proceda; en protección o prestaciones no se trasladan mecánicamente esas reglas como causa de extinción. La transición no valida una orden sin competencia ni elimina una garantía que conserva fuente legal. Los efectos particulares requieren hechos, fundamento y decisión de la autoridad competente.

3.6 Publicidad coordinación y soportes de expedición

El proyecto y esta memoria deberán someterse a consulta en los términos del artículo 2.1.2.5.1.4 del Decreto 1081: para firma presidencial, el mínimo ordinario es de quince días calendario desde el día calendario

siguiente a la publicación. No se motiva en esta memoria una reducción excepcional. El expediente debe integrar agenda regulatoria, evidencia de publicación, observaciones y respuestas y certificación por el competente; no se afirman cumplidos por haber sido previstos.

El proyecto corresponde a la competencia del sector Trabajo; la coordinación con otras entidades procederá sobre los efectos propios de sus funciones, sin convertir esa consulta en atribución de competencias nuevas. La memoria será suscrita por la jefatura jurídica y los responsables designados conforme al artículo 2.1.2.3.6 del Decreto 1081.

Deberán determinarse la metodología de análisis de impacto normativo exigible, la incidencia sobre libre competencia y la eventual creación o modificación de trámites, con los soportes y conceptos que correspondan. La materia laboral no se trata como una exención automática de esas verificaciones. El proyecto no establece un reglamento técnico de productos ni una medida sanitaria o fitosanitaria; un cambio de alcance obliga a revisar esa conclusión.

3.7 No regresividad y protección de garantías

Los artículos 25, 48 y 53 de la Constitución y el principio de progresividad del PIDESC obligan a examinar el nivel de protección alcanzado. Las Sentencias C-038 de 2004 y C-228 de 2011 exigen identificar un eventual retroceso: si existe, opera una prohibición prima facie y corresponde justificarlo con razones imperiosas, estudio cuidadoso de alternativas y proporcionalidad, preservando derechos adquiridos y principios mínimos. Debe acreditarse una finalidad constitucional de particular importancia y que no exista una alternativa igualmente eficaz menos lesiva; no basta invocar simplificación o ahorro en abstracto. Su doctrina no atribuye al Ejecutivo la libertad de configuración propia del legislador ni permite reglamentar contra la ley.

El juicio no se agota en la cantidad de artículos que permanecen, en la conservación nominal de un derecho o en afirmar que la disposición retirada tenía problemas de validez. Deben valorarse cobertura, acceso, prestaciones, eficacia de protección y efectos sobre grupos en situación de vulnerabilidad. La corrección de legalidad es una finalidad relevante y un límite obligatorio, pero no demuestra por sí sola ausencia de consecuencias regresivas. El análisis específico que sigue relaciona la medida con las garantías y salvaguardas del articulado.

La comparación debe considerar la posibilidad real de obtener reconocimiento de la relación laboral, salarios, prestaciones, aportes y solidaridad, junto con la capacidad estatal de investigar intermediación prohibida. El proyecto mantiene las fuentes legales de todos esos derechos. Retirar la presunción reforzada no elimina la presunción de laboralidad del artículo 24 ni exige al trabajador probar previamente todos los elementos que esa presunción permite establecer.

La identificación del empleador se sujeta a los hechos y al procedimiento competente. Reconocer que un contratista puede ser autónomo no autoriza intermediación ilícita, libera obligaciones o desvirtúa la primacía de la realidad. La inspección conserva facultades de documentación e investigación y puede imponer las consecuencias administrativas legalmente procedentes sin esperar una sentencia cuando la ley no establezca ese presupuesto para la infracción examinada.

El retiro de aumentos, mínimos fijos o plazos sancionatorios reglamentarios puede disminuir la intensidad punitiva en ciertos casos. La sanción es una herramienta de cumplimiento y ese efecto no debe ignorarse. La justificación es que la ley ya determina causales, topes y graduación: conservar una consecuencia incompatible con ellos no constituye una alternativa jurídicamente admisible. La nueva redacción hace expresos los regímenes aplicables y evita que una regla general desplace una sanción especial.

La idoneidad radica en separar las herramientas que el inspector puede ejecutar de las decisiones individuales del juez. La necesidad se acredita por la conexión entre definiciones, presunciones y medidas del capítulo, que no se resuelve con correcciones formales aisladas. La proporcionalidad se apoya en mantener investigación, sanciones legales, solidaridad y acceso al juez, mientras se retira la ampliación de potestades que puede afectar la validez de las actuaciones.

La protección no queda satisfecha con afirmar que subsiste una acción judicial. Es necesario conservar orientación accesible, documentación oportuna y remisión cuando proceda para evitar que la distribución competencial se convierta en una barrera. El artículo 1 mantiene la utilidad de las actas como elementos de prueba sometidos a contradicción; no les atribuye fuerza decisoria ni impone al trabajador un procedimiento judicial adicional creado por decreto.

Las investigaciones y decisiones anteriores se examinan con las reglas temporales y la favorabilidad sancionatoria aplicables. La derogatoria no extingue automáticamente salarios, deudas, aportes o responsabilidad de fuente legal o contractual válida, ni revoca actos particulares o sentencias. Tampoco permite continuar una sanción que haya perdido su fundamento: la decisión debe ser individual y motivada.

En el diseño propuesto se conserva el contenido legal de protección y se reconducen las herramientas a las autoridades competentes. El seguimiento debe verificar si aparecen demoras, pérdida de prueba, remisiones sin trámite o menor capacidad de detectar fraude. Tales efectos requerirían corrección institucional o normativa por la fuente competente; no pueden justificarse únicamente con la etiqueta de depuración.

4. IMPACTO ECONÓMICO, FINANCIERO, FISCAL Y ADMINISTRATIVO

Los efectos económicos sobre multas dependen del tipo de infracción, el régimen especial o general y la conversión legal de unidades; no es correcto estimarlos multiplicando indiscriminadamente un máximo por todos los expedientes. El tope especial expresado en 2.631,30 UVT se presenta en el proyecto como 11.159,87 UVB, según la equivalencia histórica del artículo 313. Esta operación conserva el límite de origen y no representa una rebaja porcentual de derechos laborales.

La administración deberá actualizar instructivos y sistemas de liquidación, capacitar y asegurar que las actas puedan utilizarse conforme al procedimiento competente. Las empresas obtienen mayor identificación de deberes y sanciones, sin un permiso para el suministro ilícito de personal. La magnitud del costo administrativo y del efecto sobre recaudo requiere datos de expedientes y validación por las áreas técnicas; no se acompaña una proyección nacional validada.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

No se crea una prestación ni una fuente nueva de financiación y el seguimiento se organiza dentro de las competencias existentes. La reconfiguración de multas puede afectar ingresos públicos y exigir ajustes de sistemas y capacitación. Las áreas presupuestales deberán determinar su costo y si se requiere concepto de Hacienda; el proyecto no permite ejecutar gasto sin apropiación ni presentar como certificada una neutralidad fiscal no cuantificada.

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

La regulación no autoriza obras, aprovechamiento de recursos naturales, intervención de bienes de interés cultural ni cambios de uso del suelo. Por su objeto de ajuste laboral y administrativo no se identifica un impacto ambiental o patrimonial directo que requiera una medida sectorial específica. Las actividades económicas de los destinatarios conservan sus obligaciones ambientales y culturales; el proyecto no modifica licencias o competencias en esas materias.

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

7.1 Evidencia utilizada y validaciones necesarias

La necesidad jurídica se sustenta en el texto del Decreto 581 de 2026, el inventario legal y el cuadro de 10 hallazgos incorporado en antecedentes, contrastados con el articulado del proyecto individual. Los extractos permiten examinar el defecto específico; no se extrapolan a la invalidez de todo contenido no cuestionado. Las decisiones judiciales se emplean con el alcance señalado en el apartado 3.3.

El análisis de efectos es cualitativo. Antes de la expedición deberán integrarse los datos institucionales requeridos para dimensionar costos, población y situaciones anteriores, junto con las observaciones de interesados y las validaciones de las áreas técnicas. La falta de un dato no se sustituye por una cifra estimada sin fuente ni permite afirmar impacto nulo. Esta memoria y el cuadro no reemplazan el AIN que resulte obligatorio conforme al artículo 2.1.2.3.1 del Decreto 1081 y la metodología aplicable.

7.2 Seguimiento y evaluación

El artículo de seguimiento del proyecto dispone un balance de aplicación dentro de doce meses y evaluación dentro de veinticuatro. La dependencia competente consolidará la información disponible con protección de datos y participación de los interesados, sin crear por una guía reportes nuevos para particulares. La evaluación debe contrastar cumplimiento y acceso efectivo, y no solo contar actos emitidos. Se proponen los siguientes indicadores:

• Investigaciones por modalidad y fuente legal de infracción, con resultado y tiempo de decisión.

• Multas discriminadas por régimen especial o general y unidad de liquidación aplicada.

• Actas aportadas o remitidas, su trazabilidad y dificultades de uso probatorio.

• Remisiones por falta de competencia, afectaciones de acceso y decisiones revisadas por exceso competencial.

Los numerales 1 a 8 del contenido mínimo del artículo 2.1.2.3.3 se desarrollan en antecedentes, alternativas, alcance, destinatarios y competencia; los numerales 9 a 11, en viabilidad, jurisprudencia e instrumentos internacionales; los numerales 12 y 13, en el apartado 6; los numerales 14 y 15, en impactos y presupuesto; y el numeral 16, en transición, no regresividad, consulta y seguimiento. La integración de soportes se identifica en la relación final.

7.3 Fuentes normativas y jurisprudenciales

Los extractos del cuadro se identifican por artículo y corresponden a las fuentes indicadas. Los enlaces siguientes permiten consultar los textos oficiales; los precedentes generales se utilizan con el alcance explicado en la viabilidad jurídica.

Decreto 581 de 2026

Constitución Política

Código Sustantivo del Trabajo

Decreto 1072 de 2015

Decreto 1081 de 2015 con la sustitución del Decreto 385 de 2026

Ley 50 de 1990

Ley 2466 de 2025

Ley 2452 de 2025

Ley 1610 de 2013

Ley 1562 de 2012

Ley 2294 de 2023

Ley 1437 de 2011

Sentencia C-1005 de 2008

Sentencia C-038 de 2004

Sentencia C-228 de 2011

Consejo de Estado sentencia de 6 de julio de 2017 radicación 2218-16

La relación de soportes distingue documentos elaborados y actuaciones institucionales que deben acreditarse. No certifica consultas, conceptos, financiación o aprobaciones que correspondan a otros funcionarios.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	X
Concepto(s) del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	N/A
Informe de observaciones y respuestas	X
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
Otro: soportes técnicos e institucionales de implementación, matriz de evidencia y demás documentos señalados en el numeral 7	X
Proyecto de decreto con epígrafe y articulado correspondiente	X
Análisis de impacto normativo conforme a metodología exigible	X
Soporte de impactos y Hacienda cuando se requiera	N/A

Aprobó:

Viceministra de Relaciones Laborales e Inspección
Ministerio del Trabajo

Vo. Bo.

Jefe Oficina Asesora Jurídica
Ministerio del Trabajo