



MINISTERIO DEL TRABAJO

DECRETO NÚMERO () DE 2026

Por el cual se modifican disposiciones del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, se modifica el artículo 5 del Decreto 661 de 2026 y se establecen medidas de transición, formalización, seguimiento y evaluación en materia de contrato sindical

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y en desarrollo de los artículos 35, 373, 482, 483, 484, 485 y 486 del Código Sustantivo del Trabajo; del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010; de los artículos 59 y 103 de la Ley 1438 de 2011; de los artículos 7, 12 y 13 de la Ley 1610 de 2013; y del artículo 82 de la Ley 2294 de 2023, en concordancia con la Ley Estatutaria 1751 de 2015, y

CONSIDERANDO:

Que los artículos 25, 39 y 53 de la Constitución Política imponen al Estado deberes concurrentes de protección del trabajo en condiciones dignas y justas, garantía de la libertad sindical y prevalencia de la realidad sobre las formas, de manera que la intervención reglamentaria sobre el contrato sindical debe proteger los derechos laborales sin desnaturalizar una figura expresamente reconocida por el legislador.

Que los artículos 373, 482, 483 y 484 del Código Sustantivo del Trabajo reconocen el contrato sindical como instrumento del derecho colectivo del trabajo y delimitan sus elementos esenciales, por lo cual su regulación administrativa debe orientarse a asegurar la cumplida ejecución de la ley y no a sustituir las decisiones reservadas al legislador.

Que la Corte Constitucional, en la Sentencia T-303 de 2011, diferenció el contrato sindical del contrato individual de trabajo y destacó que en aquel concurren una relación entre la organización sindical y el contratante y otra entre la organización sindical y sus afiliados partícipes, sin perjuicio de que la realidad material de cada vínculo deba prevalecer cuando se configuren los elementos de una relación laboral.

Que la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia SL3086-2021, reconoció la validez normativa y legitimidad del contrato sindical, pero precisó que su utilización se encuentra sometida a límites constitucionales y legales y que no puede emplearse como mecanismo fraudulento de suministro de personal, evasión de obligaciones laborales o precarización del empleo.

Que el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010 prohíbe la intermediación laboral que afecte derechos constitucionales, legales y prestacionales en el desarrollo de actividades misionales permanentes, regla que exige distinguir entre el uso legítimo de

Continuación del Decreto: *“Por el cual se modifican disposiciones del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, se modifica el artículo 5 del Decreto 661 de 2026 y se establecen medidas de transición, formalización, seguimiento y evaluación en materia de contrato sindical”.*

modalidades contractuales permitidas por el ordenamiento y su utilización material como mecanismos de suministro de personal subordinado.

Que el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, en sentencia de 6 de julio de 2017, radicación 11001-03-25-000-2016-00485-00 (2218-16), reiteró que la potestad reglamentaria se encuentra materialmente limitada por la ley y declaró la nulidad parcial de disposiciones reglamentarias sobre tercerización laboral por exceder el ámbito de la habilitación legislativa; criterio que impone formular las reglas sobre contrato sindical sin ampliar prohibiciones, consecuencias o categorías sancionatorias más allá de la ley.

Que la Corte Constitucional, en las Sentencias C-614 de 2009 y C-171 de 2012, ha sostenido que las funciones permanentes de las entidades públicas deben ser atendidas, como regla, mediante plantas de personal adecuadas, pero también ha reconocido que la contratación con terceros puede ser constitucionalmente admisible en supuestos excepcionales, entre ellos cuando determinadas funciones no puedan ser desarrolladas por el personal de planta o se requieran conocimientos especializados, siempre que no se utilicen formas contractuales para encubrir relaciones laborales.

Que, en particular, la Sentencia C-171 de 2012 condicionó la exequibilidad del artículo 59 de la Ley 1438 de 2011 y señaló que las Empresas Sociales del Estado requieren plantas de personal adecuadas a su misión y nivel de atención para asegurar la permanencia y continuidad del servicio público de salud, sin excluir de manera absoluta la operación mediante terceros dentro de los límites constitucionales fijados en esa providencia.

Que la Ley Estatutaria 1751 de 2015 incorpora la continuidad, oportunidad, calidad e idoneidad profesional como elementos y principios del derecho fundamental a la salud y dispone que el talento humano en salud debe estar amparado por condiciones laborales justas y dignas, de modo que los procesos de formalización deben proteger simultáneamente a los trabajadores y la continuidad material de los servicios de salud.

Que el Decreto 858 de 2025, al regular el modelo de salud preventivo, predictivo y resolutivo, dispuso que la formalización laboral en el sector salud se implementará en el corto y mediano plazo, de manera progresiva, dentro de las competencias de cada autoridad y sujeta a las disponibilidades presupuestales, y previó acompañamiento técnico del Ministerio de Salud y Protección Social a las Empresas Sociales del Estado para los estudios orientados a la formalización.

Que el artículo 82 de la Ley 2294 de 2023 asigna al Departamento Administrativo de la Función Pública el liderazgo del plan de formalización del empleo público y dispone que la provisión de cargos, las nuevas modalidades de acceso al empleo público y la contratación por prestación de servicios se sujetan a las disponibilidades presupuestales de cada vigencia, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Que el Título 12 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015 exige que las reformas de plantas de empleos de la Rama Ejecutiva se soporten en necesidades del servicio o razones de modernización y en estudios técnicos de cargas de trabajo e impacto, con evaluación de costos y, para las entidades del orden nacional, con concepto técnico favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública, lo que evidencia que la adecuación de plantas constituye un proceso técnico, administrativo y presupuestal que requiere programación y tiempo de implementación.

Continuación del Decreto: *“Por el cual se modifican disposiciones del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, se modifica el artículo 5 del Decreto 661 de 2026 y se establecen medidas de transición, formalización, seguimiento y evaluación en materia de contrato sindical”.*

Que la Ley 1610 de 2013 faculta a las autoridades de inspección, vigilancia y control del trabajo para imponer multas dentro de los rangos legales según la gravedad de la infracción, dispone criterios plurales de graduación —entre ellos la reincidencia— y establece expresamente que el ejercicio de policía laboral no implica la declaratoria de derechos individuales ni la definición de controversias.

Que el Decreto 385 de 2026 sustituyó las directrices generales de técnica normativa del Decreto 1081 de 2015 y reforzó el ciclo de gobernanza regulatoria, exigiendo que la memoria justificativa identifique el problema y los objetivos de la intervención, analice los posibles efectos económicos, financieros, fiscales y administrativos y que el proyecto se acompañe de estudios y evidencias que sustenten su razonabilidad, necesidad y viabilidad material y temporal.

Que las mismas directrices disponen que, cuando dentro del año inmediatamente anterior ya se hubiere reglamentado la misma materia, la memoria justificativa del nuevo proyecto debe explicar las razones que justifican una nueva regulación y su impacto sobre la seguridad jurídica, y prevén la evaluación ex post para examinar la relevancia, efectividad, impactos y resultados de una regulación con el fin de determinar su permanencia, modificación o derogatoria.

Que la Memoria Justificativa que acompañó el proyecto que dio lugar al Decreto 661 de 2026 incluyó un análisis denominado *“Impacto económico”* y un apartado de viabilidad presupuestal, en los cuales se concluyó que la regulación no generaría un impacto económico negativo ni erogaciones adicionales a cargo del Presupuesto General de la Nación y que, frente a empresas beneficiarias e Instituciones Prestadoras de Salud, no impondría sobrecostos ajenos al ordenamiento.

Que, sin desconocer la existencia de ese ejercicio ex ante, en los apartados de impacto económico y viabilidad presupuestal del expediente regulatorio no se dimensionaron de manera diferenciada los costos y tiempos requeridos para adecuar plantas de personal, programar apropiaciones presupuestales, cerrar brechas entre la planta disponible y el talento humano efectivamente requerido, ni los riesgos operativos asociados a la terminación simultánea de contratos sindicales sin posibilidad de prórroga; variables que resultan relevantes para la viabilidad material y temporal de la medida.

Que durante la consulta pública del proyecto antecedente se formularon observaciones específicas sobre la necesidad de establecer un régimen de transición razonable para adecuar reglamentos, sistemas, estudios técnicos y plantas de personal, y el Ministerio del Trabajo informó que evaluaría su viabilidad y pertinencia; no obstante, el artículo 5 del Decreto 661 de 2026 finalmente dispuso que los contratos sindicales vigentes en el sector público se mantendrían únicamente hasta su fecha de terminación, sin posibilidad de prórroga.

Que la información recibida con posterioridad a la expedición del Decreto 661 de 2026 constituye evidencia de implementación que debe ser incorporada al ciclo de mejora regulatoria y permite identificar, al menos en determinadas entidades públicas, una brecha entre el término disponible para aplicar la transición y el tiempo objetivamente requerido para adelantar los estudios, decisiones administrativas y apropiaciones presupuestales asociados a una eventual formalización.

Que el Hospital Universitario San José de Popayán E.S.E., mediante comunicación del 10 de septiembre de 2026 dirigida al Ministerio del Trabajo, informó que cuenta con doce organizaciones sindicales contratistas cuyos contratos están próximos a

Continuación del Decreto: *“Por el cual se modifican disposiciones del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, se modifica el artículo 5 del Decreto 661 de 2026 y se establecen medidas de transición, formalización, seguimiento y evaluación en materia de contrato sindical”.*

vencer, que aproximadamente mil seiscientos (1.600) afiliados partícipes participan en la prestación de servicios asistenciales y que la aplicación inmediata del régimen de terminación previsto en el Decreto 661 de 2026 podría comprometer la continuidad del servicio, en un contexto de sobreocupación institucional reportada por la propia entidad.

Que la Secretaría Departamental de Salud del Cauca, mediante Circular 336 de agosto de 2026, adoptó medidas de contingencia hospitalaria frente a niveles críticos de ocupación y ordenó acciones orientadas a preservar la capacidad de respuesta y continuidad de la atención, circunstancia que refuerza la necesidad de que las medidas laborales aplicables a las instituciones prestadoras se implementen sin generar vacíos operativos de talento humano.

Que la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial de Bogotá, mediante informe técnico radicado 20261000119491 del 10 de septiembre de 2026, reportó que 689 operarios vinculados a la ejecución de su contrato sindical representan aproximadamente el setenta y siete por ciento (77%) de su fuerza operativa actual y estimó que el proceso de estudio, modificación de planta, decisiones institucionales y programación presupuestal requerido para una eventual formalización no puede agotarse antes de la terminación de dicho contrato, identificando además impactos operativos, fiscales y sociales derivados de una terminación sin transición suficiente.

Que la Procuraduría General de la Nación, mediante requerimiento preventivo IUS 2026-507407 del 7 de septiembre de 2026, advirtió, en relación con el Hospital Universitario San José de Popayán E.S.E., que la finalización de contratos sindicales no autoriza por sí misma su sustitución automática por contratos de prestación de servicios cuando materialmente se mantengan condiciones propias de una relación subordinada, y destacó la necesidad de articular cualquier transición con procesos efectivos de formalización, estudios técnicos y garantía de continuidad del servicio.

Que los anteriores antecedentes no desvirtúan el objetivo legítimo de prevenir y sancionar la intermediación laboral ilegal, sino que muestran la necesidad de recalibrar algunos instrumentos reglamentarios para que la protección del trabajo digno, la formalización del empleo, la libertad sindical, el mérito en el empleo público y la continuidad de los servicios públicos sean objetivos concurrentes y no excluyentes.

Que, para preservar el principio de legalidad y los límites de la potestad reglamentaria, resulta necesario precisar que la existencia de intermediación laboral ilegal debe establecerse a partir de la realidad material y de los elementos previstos en la ley, que los indicios administrativos no operan de manera automática, que las reglas sobre seguridad social deben remitirse a las bases de cotización definidas por el ordenamiento y que la potestad sancionatoria solo puede ejercerse respecto de infracciones y consecuencias previstas en normas de rango legal.

Que también resulta necesario diferenciar la coordinación contractual, técnica, clínica, operativa o de seguridad, propia de la ejecución de servicios complejos, de la subordinación laboral directa, evitando que factores aislados como el uso de infraestructura del contratante, el cumplimiento de protocolos técnicos o la integración funcional sean tratados por sí solos como prueba concluyente de intermediación ilegal.

Que, con el propósito de asegurar una transición materialmente viable, se requiere permitir de manera excepcional la prórroga temporal de contratos sindicales vigentes

Continuación del Decreto: *“Por el cual se modifican disposiciones del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, se modifica el artículo 5 del Decreto 661 de 2026 y se establecen medidas de transición, formalización, seguimiento y evaluación en materia de contrato sindical”.*

en entidades públicas cuando sea indispensable para mantener la continuidad del servicio y no exista una alternativa inmediata jurídicamente procedente, condicionando esa medida a la adopción y ejecución de planes verificables de transición y formalización y estableciendo un límite temporal máximo.

Que la transición prevista en este decreto no constituye autorización para perpetuar esquemas de intermediación laboral ilegal, no convalida situaciones contrarias al ordenamiento, no genera incorporación automática a plantas de personal y no releva a las entidades de adelantar las actuaciones administrativas, técnicas, presupuestales y de mérito que resulten exigibles para la forma de vinculación jurídicamente procedente.

Que, en aplicación de los artículos 2.1.2.8.1 y 2.1.2.8.7 del Decreto 1081 de 2015, modificado por el Decreto 385 de 2026, resulta procedente incorporar un mecanismo expreso de seguimiento y evaluación ex post que permita verificar los efectos de la regulación sobre la reducción de la intermediación ilegal, la formalización, la continuidad de los servicios, la sostenibilidad de las entidades y los derechos de los afiliados partícipes.

Que el artículo 2.1.2.5.1.4 del Decreto 1081 de 2015, sustituido por el Decreto 385 de 2026, establece como regla general que los proyectos específicos de regulación elaborados para la firma del Presidente de la República deben someterse a consulta pública por un término mínimo de quince (15) días calendario y prevé, excepcionalmente, que la publicación pueda efectuarse por un plazo inferior cuando la entidad que lidera el proyecto justifique la necesidad de reducirlo, siempre que el término establecido resulte razonable y ajustado a la necesidad de la regulación.

Que la presente modificación responde a circunstancias objetivas advertidas durante la implementación del Decreto 661 de 2026, relacionadas particularmente con la proximidad del vencimiento de contratos sindicales actualmente utilizados para soportar capacidades operativas de entidades públicas y prestadores de servicios esenciales, sin que en todos los casos haya sido posible culminar previamente los estudios técnicos, administrativos, presupuestales y organizacionales requeridos para implementar alternativas permanentes de formalización laboral. La evidencia recibida por el Gobierno Nacional muestra que la aplicación de la regla de terminación sin posibilidad de transición suficiente puede producir discontinuidades operativas antes de que las entidades culminen los procesos necesarios para adecuar sus plantas y modelos de vinculación.

Que la necesidad de adoptar oportunamente el régimen de transición previsto en el presente decreto reviste especial relevancia temporal, por cuanto su finalidad consiste precisamente en permitir que los contratos comprendidos en su ámbito de aplicación puedan transitar de manera gradual hacia las formas de vinculación jurídicamente procedentes. En consecuencia, la demora en la expedición de la regulación puede ocasionar que algunos de dichos contratos alcancen su fecha de terminación antes de la entrada en vigor de la medida transitoria, circunstancia que podría reducir sustancialmente su eficacia regulatoria, generar incertidumbre jurídica y comprometer la continuidad de actividades y servicios cuya prestación depende temporalmente del talento humano vinculado mediante tales mecanismos.

Que esta circunstancia temporal se encuentra respaldada por información institucional recibida con posterioridad a la expedición del Decreto 661 de 2026. Entre otros antecedentes, el Hospital Universitario San José de Popayán E.S.E. informó que cuenta con doce organizaciones sindicales que prestan servicios asistenciales, cuyos

Continuación del Decreto: “Por el cual se modifican disposiciones del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, se modifica el artículo 5 del Decreto 661 de 2026 y se establecen medidas de transición, formalización, seguimiento y evaluación en materia de contrato sindical”.

contratos se encuentran próximos a su vencimiento, y puso de presente la eventual afectación de aproximadamente mil seiscientos (1.600) afiliados partícipes en un contexto de elevada ocupación hospitalaria; por su parte, la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial de Bogotá informó que seiscientos ochenta y nueve (689) operarios vinculados mediante contrato sindical representan aproximadamente el setenta y siete por ciento (77%) de su capacidad laboral operativa y que el proceso técnico, administrativo y presupuestal requerido para una eventual adecuación de su planta no puede materializarse de manera inmediata. Estas circunstancias no constituyen por sí mismas una habilitación para perpetuar mecanismos de intermediación laboral ilegal, pero sí evidencian la necesidad de que la transición hacia esquemas jurídicamente procedentes sea gradual, verificable y compatible con la continuidad de las funciones y servicios a cargo de las entidades.

Que, en este contexto, mantener el término ordinario de quince (15) días calendario para la consulta pública, sumado al tiempo requerido para consolidar y analizar las observaciones recibidas, efectuar los ajustes correspondientes y adelantar el trámite de revisión y firma, incrementaría el riesgo de que la regulación transitoria entre en vigor cuando algunos de los contratos objeto de la medida ya hubieren terminado, haciendo menos eficaz la intervención regulatoria destinada precisamente a ordenar esa transición. Tal circunstancia configura una razón objetiva y directamente vinculada con la eficacia temporal de la regulación y no una mera consideración de conveniencia administrativa.

Que, sin desconocer la importancia constitucional y administrativa de la participación ciudadana en el proceso de producción normativa, el Gobierno Nacional considera que un término de siete (7) días calendario permite armonizar, en las circunstancias particulares del presente proyecto, la necesidad de adoptar oportunamente la medida con la garantía de un espacio efectivo de participación de ciudadanos, organizaciones sindicales, entidades públicas, prestadores de servicios, trabajadores y demás grupos de interés, especialmente teniendo en cuenta que la consulta se realizará a través del Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), será difundida a los sectores directamente interesados y estará acompañada del proyecto de decreto, la memoria justificativa y los soportes pertinentes.

Que, en consecuencia, el término excepcional de siete (7) días calendario resulta razonable, proporcional y ajustado a la necesidad de la regulación, pues no elimina la consulta pública ni restringe su objeto, sino que reduce únicamente su duración en la medida estrictamente necesaria para procurar que la regulación de transición pueda producir efectos útiles antes del vencimiento de los vínculos contractuales actualmente vigentes, preservando simultáneamente los principios de participación, transparencia, publicidad, seguridad jurídica, eficacia administrativa y continuidad en la prestación de los servicios.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Modificación del artículo 2.2.2.1.35 del Decreto 1072 de 2015. Modifíquese el artículo 2.2.2.1.35 del Decreto 1072 de 2015, el cual quedará así:

“Artículo 2.2.2.1.35. Intermediación laboral ilegal. De conformidad con el artículo 35 del Código Sustantivo del Trabajo, los artículos 71 y siguientes de la Ley 50 de 1990 y el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, las organizaciones sindicales no podrán actuar como empresas de servicios temporales ni como simples intermediarias para

Continuación del Decreto: “Por el cual se modifican disposiciones del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, se modifica el artículo 5 del Decreto 661 de 2026 y se establecen medidas de transición, formalización, seguimiento y evaluación en materia de contrato sindical”.

suministrar personal a terceros en condiciones que impliquen subordinación laboral directa frente al beneficiario del servicio.

La autoridad administrativa determinará la eventual existencia de intermediación laboral ilegal mediante valoración integral de la realidad de la ejecución, de la autonomía efectiva de la organización sindical y de los elementos legalmente relevantes, sin crear presunciones de derecho ni consecuencias automáticas no previstas por el legislador.

La supervisión contractual, la coordinación técnica u operativa, la verificación de resultados, el cumplimiento de estándares de calidad, seguridad, habilitación o protocolos propios del servicio no constituyen, por sí solos, subordinación laboral. La valoración deberá establecer si el tercero beneficiario ejerce de manera directa y material poderes propios de dirección laboral sobre los afiliados partícipes.”

Artículo 2. Modificación del artículo 2.2.2.1.36 del Decreto 1072 de 2015. Modifíquese el artículo 2.2.2.1.36 del Decreto 1072 de 2015, el cual quedará así:

“Artículo 2.2.2.1.36. Autonomía técnica, administrativa y financiera. La organización sindical que ejecute un contrato sindical deberá conservar autonomía real para organizar y dirigir la ejecución del objeto contratado, administrar sus recursos, asumir las responsabilidades que legal y contractualmente le correspondan y gestionar las relaciones con sus afiliados partícipes, de conformidad con la ley, sus estatutos y el reglamento del respectivo contrato sindical.

La autonomía se apreciará integralmente y no se entenderá desvirtuada por el solo hecho de utilizar infraestructura, equipos, sistemas de información, insumos o espacios que el tercero contratante ponga lícitamente a disposición para la adecuada prestación del servicio, cuando ello responda a la naturaleza del objeto contratado, a exigencias de seguridad, calidad, habilitación, interoperabilidad o continuidad, siempre que la organización sindical conserve capacidad efectiva de gestión y no opere como simple suministradora de personal.”

Artículo 3. Modificación del artículo 2.2.2.1.37 del Decreto 1072 de 2015. Modifíquese el artículo 2.2.2.1.37 del Decreto 1072 de 2015, el cual quedará así:

“Artículo 2.2.2.1.37. Contrato sindical y actividades misionales permanentes. Para efectos de la aplicación del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, ninguna entidad o empresa pública o privada podrá utilizar el contrato sindical para desarrollar esquemas de intermediación laboral ilegal o para afectar derechos constitucionales, legales y prestacionales de las personas que ejecuten actividades misionales permanentes.

El carácter misional o permanente de una actividad será un elemento relevante de análisis, pero no constituirá, aisladamente considerado, una presunción de intermediación laboral ilegal. La autoridad deberá valorar la concurrencia de suministro de personal, subordinación material frente al beneficiario, ausencia de autonomía real de la organización sindical y los demás elementos previstos en la ley y en el presente capítulo.

Continuación del Decreto: “Por el cual se modifican disposiciones del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, se modifica el artículo 5 del Decreto 661 de 2026 y se establecen medidas de transición, formalización, seguimiento y evaluación en materia de contrato sindical”.

En el sector público, cuando la utilización reiterada de contratos sindicales evidencie una necesidad estructural y permanente de talento humano, la entidad deberá evaluar y, cuando corresponda, activar las alternativas de formalización y adecuación de planta previstas en el ordenamiento, con sujeción a las reglas constitucionales sobre empleo público, mérito, competencia y disponibilidad presupuestal.”

Artículo 4. Modificación del artículo 2.2.2.1.38 del Decreto 1072 de 2015. Modifíquese el artículo 2.2.2.1.38 del Decreto 1072 de 2015, el cual quedará así:

“Artículo 2.2.2.1.38. Aplicación en Empresas Sociales del Estado e Instituciones Prestadoras de Salud de naturaleza pública. Las Empresas Sociales del Estado y las Instituciones Prestadoras de Salud de naturaleza pública no podrán utilizar el contrato sindical para encubrir intermediación laboral ilegal, sustituir de manera general e indefinida la planta requerida para el cumplimiento de funciones permanentes o desconocer los derechos constitucionales, legales, prestacionales y de seguridad social del talento humano en salud.

La aplicación de esta disposición observará los límites definidos por la Constitución, la ley y la jurisprudencia constitucional, en particular la Sentencia C-171 de 2012. En consecuencia, deberá diferenciarse entre la utilización indebida de terceros para sustituir de manera permanente la planta y los supuestos excepcionalmente admisibles en los que determinadas actividades no puedan ser atendidas por el personal de planta o requieran conocimientos especializados, siempre que la modalidad empleada sea jurídicamente procedente y no configure intermediación laboral ilegal.

Para establecer la realidad de la ejecución, la autoridad valorará, entre otros aspectos, quién ejerce la dirección material del trabajo, quién selecciona, distribuye y reemplaza a los afiliados partícipes, quién ejerce potestad disciplinaria sobre ellos, la autonomía real de la organización sindical y la naturaleza de las instrucciones impartidas. La sujeción a protocolos clínicos, guías de práctica, rutas de atención, turnos necesarios para garantizar continuidad asistencial, reglas de seguridad del paciente o utilización de infraestructura hospitalaria no será, por sí sola, determinante de subordinación laboral.”

Artículo 5. Modificación del artículo 2.2.2.1.39 del Decreto 1072 de 2015. Modifíquese el artículo 2.2.2.1.39 del Decreto 1072 de 2015, el cual quedará así:

“Artículo 2.2.2.1.39. Criterios orientadores para la identificación de intermediación laboral ilegal. En las actuaciones de inspección, vigilancia y control, la autoridad administrativa podrá valorar, de manera integral, motivada y no automática, entre otros, los siguientes elementos:

1. El ejercicio directo y habitual por parte del tercero contratante de órdenes individuales sobre la forma de ejecutar la labor que excedan la coordinación contractual, técnica, de calidad o seguridad propia del servicio.
2. La selección, asignación, retiro, reemplazo o evaluación disciplinaria de los afiliados partícipes realizada materialmente por el tercero contratante, sin intervención efectiva de la organización sindical.

Continuación del Decreto: "Por el cual se modifican disposiciones del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, se modifica el artículo 5 del Decreto 661 de 2026 y se establecen medidas de transición, formalización, seguimiento y evaluación en materia de contrato sindical".

3. La ausencia comprobada de estructura administrativa, técnica o financiera de la organización sindical para dirigir y gestionar el objeto contratado.
4. La utilización de la organización sindical como canal meramente formal para el pago o suministro de personal, sin gestión autónoma del servicio u obra.
5. La inexistencia de asunción real de las responsabilidades y riesgos que correspondan a la organización sindical conforme a la naturaleza del contrato.
6. La inserción de los afiliados partícipes en la cadena ordinaria de mando laboral del tercero contratante, bajo condiciones materiales equivalentes a las de sus trabajadores directamente subordinados.
7. La imposición directa por el tercero de medidas disciplinarias, permisos, vacaciones, licencias u otras decisiones propias de la administración de una relación laboral individual.
8. La concurrencia de otros hechos objetivamente verificables que, apreciados conforme a la ley y al principio de primacía de la realidad, demuestren suministro de personal subordinado o afectación de derechos laborales.

Parágrafo 1. Ningún indicio, aisladamente considerado, será suficiente para declarar la existencia de intermediación laboral ilegal. La decisión administrativa deberá identificar los hechos probados, explicar su relación con la norma legal infringida y exponer las razones por las cuales la organización sindical carece de autonomía real o el tercero ejerce subordinación material.

Parágrafo 2. No constituyen por sí solos indicios concluyentes de intermediación laboral ilegal la coincidencia temporal entre afiliación y ejecución contractual; el desarrollo de actividades relacionadas con el objeto de la entidad; el uso de instalaciones o equipos del contratante; la existencia de horarios o turnos exigidos por la naturaleza continua del servicio; el cumplimiento de protocolos técnicos, clínicos, de seguridad o calidad; ni el ejercicio regular de supervisión contractual."

Artículo 6. Modificación del artículo 2.2.2.1.40 del Decreto 1072 de 2015. Modifíquese el artículo 2.2.2.1.40 del Decreto 1072 de 2015, el cual quedará así:

"Artículo 2.2.2.1.40. Responsabilidad frente al Sistema de Seguridad Social Integral y reporte. La organización sindical que suscriba un contrato sindical será responsable, en los términos previstos por el ordenamiento, de realizar las afiliaciones, novedades y pagos al Sistema de Seguridad Social Integral respecto de los afiliados partícipes, sobre las bases y conforme a las reglas legales y reglamentarias aplicables a cada subsistema y a la naturaleza jurídica de los pagos efectuados.

Dentro de los cinco (5) primeros días hábiles de cada mes, la organización sindical presentará a la entidad o empresa contratante certificación sobre el estado de afiliación y pago de aportes de los afiliados partícipes vinculados a la ejecución del contrato, sin perjuicio de las competencias de fiscalización de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y de las demás autoridades competentes."

Continuación del Decreto: “Por el cual se modifican disposiciones del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, se modifica el artículo 5 del Decreto 661 de 2026 y se establecen medidas de transición, formalización, seguimiento y evaluación en materia de contrato sindical”.

Artículo 7. Modificación del artículo 2.2.2.1.41 del Decreto 1072 de 2015. Modifíquese el artículo 2.2.2.1.41 del Decreto 1072 de 2015, el cual quedará así:

“Artículo 2.2.2.1.41. Afiliación e ingreso base de cotización. Los afiliados partícipes se afiliarán al Sistema de Seguridad Social Integral en los términos previstos por la legislación aplicable. El ingreso base de cotización se determinará exclusivamente de conformidad con las normas legales y reglamentarias que regulen cada subsistema y con la naturaleza de los ingresos y pagos efectivamente reconocidos.

La organización sindical no podrá fragmentar, ocultar o denominar artificiosamente pagos con el propósito de disminuir la base de cotización legalmente exigible. La UGPP ejercerá sus competencias de determinación, fiscalización y sanción conforme al régimen legal aplicable.

Parágrafo. El presente artículo no crea, modifica ni sustituye bases de cotización, factores salariales, prestaciones sociales o exclusiones establecidas por la ley.”

Artículo 8. Modificación del artículo 2.2.2.1.44 del Decreto 1072 de 2015. Modifíquese el artículo 2.2.2.1.44 del Decreto 1072 de 2015, el cual quedará así:

“Artículo 2.2.2.1.44. Decisión sindical para la celebración o prórroga del contrato sindical. La celebración o prórroga del contrato sindical deberá contar con autorización previa del órgano sindical competente, adoptada de conformidad con la ley y los estatutos de la organización, con información suficiente sobre el objeto, plazo, valor, condiciones de ejecución, derechos y obligaciones de los afiliados partícipes y mecanismos de distribución de las compensaciones.

La forma de deliberación y votación se sujetará a la ley, a los principios democráticos y a los estatutos sindicales. La autoridad administrativa podrá verificar el cumplimiento documental de estos requisitos dentro del marco de sus competencias, sin sustituir la autonomía interna de la organización sindical.”

Artículo 9. Modificación del artículo 2.2.2.1.45 del Decreto 1072 de 2015. Modifíquese el artículo 2.2.2.1.45 del Decreto 1072 de 2015, el cual quedará así:

“Artículo 2.2.2.1.45. Formalización laboral. Cuando en ejercicio de sus competencias el Ministerio del Trabajo evidencie situaciones susceptibles de corrección mediante acuerdos de formalización laboral, podrá promoverlos en los términos de la Ley 1610 de 2013 y de las demás normas aplicables.

En entidades públicas, los compromisos de formalización deberán respetar la naturaleza jurídica de los empleos, las reglas constitucionales y legales de acceso al empleo público, el mérito, las competencias para modificar plantas, los estudios técnicos y la disponibilidad presupuestal. Ningún acuerdo o actuación administrativa podrá atribuir por sí mismo la condición de servidor público ni ordenar una incorporación automática a planta al margen de los procedimientos constitucionales y legales.

La formalización no se entenderá cumplida por la mera sustitución de un contrato sindical por contratos de prestación de servicios cuando subsistan condiciones

Continuación del Decreto: “Por el cual se modifican disposiciones del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, se modifica el artículo 5 del Decreto 661 de 2026 y se establecen medidas de transición, formalización, seguimiento y evaluación en materia de contrato sindical”.

materiales de prestación personal permanente y subordinada que deban ser atendidas mediante la forma de vinculación legalmente procedente.”

Artículo 10. Modificación del artículo 2.2.2.1.47 del Decreto 1072 de 2015. Modifíquese el artículo 2.2.2.1.47 del Decreto 1072 de 2015, el cual quedará así:

“Artículo 2.2.2.1.47. Régimen sancionatorio y límites de la actuación administrativa. La autoridad de inspección, vigilancia y control impondrá sanciones únicamente cuando la conducta investigada constituya una infracción prevista en la ley y exista habilitación legal para la consecuencia sancionatoria correspondiente, con observancia del debido proceso, la tipicidad, la culpabilidad, la proporcionalidad y las reglas de graduación legalmente aplicables.

Las multas se impondrán dentro de los rangos previstos en el numeral 2 del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por la Ley 1610 de 2013. Para su graduación se atenderán integralmente los criterios establecidos en el artículo 12 de la Ley 1610 de 2013. La reincidencia será uno de los criterios de graduación y no dará lugar, por sí sola, a la imposición automática de la multa máxima.

Las actuaciones de policía laboral no implican la declaratoria de derechos individuales ni la definición de controversias reservadas a la jurisdicción competente. Cuando la autoridad advierta hechos que puedan corresponder a una relación laboral o a una infracción susceptible de decisión judicial, dejará constancia de los hallazgos dentro del ámbito de su competencia y adoptará o promoverá las actuaciones legalmente procedentes.

Cuando los hechos puedan encuadrar en una causal legal de disolución o cancelación de una organización sindical, el Ministerio del Trabajo podrá promover la actuación ante el juez competente en los términos de la ley. Si se advierten hechos que puedan comprometer responsabilidad disciplinaria, fiscal o penal de servidores públicos, se dará traslado a la autoridad competente, sin que el presente decreto cree faltas o tipos de responsabilidad autónomos.”

Artículo 11. Modificación del artículo 2.2.2.1.21 del Decreto 1072 de 2015. Modifíquese el artículo 2.2.2.1.21 del Decreto 1072 de 2015, el cual quedará así:

“Artículo 2.2.2.1.21. Acreditación de requisitos previos y justificación técnica. Para la celebración de un contrato sindical, la organización sindical y la entidad o empresa contratante deberán acreditar:

1. La existencia previa de la organización sindical con una antigüedad mínima de seis (6) meses antes de la suscripción del contrato.
2. La afiliación de las personas que participarán en la ejecución, de conformidad con la ley y los estatutos de la organización sindical.
3. La autorización previa de la celebración del contrato por el órgano sindical competente.
4. La estructura y capacidad administrativa, técnica y financiera razonablemente necesarias para la ejecución autónoma del objeto contratado.

Continuación del Decreto: "Por el cual se modifican disposiciones del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, se modifica el artículo 5 del Decreto 661 de 2026 y se establecen medidas de transición, formalización, seguimiento y evaluación en materia de contrato sindical".

5. Una justificación elaborada por la entidad o empresa contratante que identifique el objeto, duración y resultados esperados; la necesidad que se pretende atender; la capacidad disponible para satisfacerla; las razones para acudir al contrato sindical; y los riesgos operativos, laborales y de continuidad asociados a la modalidad escogida.

En las entidades públicas, la justificación deberá identificar la capacidad de la planta existente, los empleos vacantes, la naturaleza permanente, temporal o especializada de la necesidad, las alternativas jurídicamente disponibles y los efectos administrativos y presupuestales previsibles. Cuando se evidencie una brecha estructural y permanente de talento humano, la entidad deberá articular esta información con el plan de transición y formalización previsto en el artículo 5 del Decreto 661 de 2026, modificado por el artículo 13 de presente Decreto, cuando resulte aplicable.

Parágrafo 1. La justificación prevista en este artículo no sustituye los estudios ni los procedimientos exigidos por el ordenamiento para crear, ampliar, modificar o proveer plantas de personal, ni convalida modalidades de intermediación laboral ilegal.

Parágrafo 2. Tratándose de entidades públicas del orden nacional, se observarán las competencias del Departamento Administrativo de la Función Pública previstas en la normativa vigente. En las Empresas Sociales del Estado podrá solicitarse el acompañamiento técnico previsto en el Decreto 858 de 2025 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya."

Artículo 12. Modificación del artículo 2.2.2.1.28 del Decreto 1072 de 2015. Modifíquese el artículo 2.2.2.1.28 del Decreto 1072 de 2015, el cual quedará así:

"Artículo 2.2.2.1.28. Garantías mínimas del reglamento del contrato sindical. El reglamento de cada contrato sindical, aprobado por el órgano sindical competente, deberá respetar la naturaleza colectiva de la figura, los derechos fundamentales de los afiliados partícipes y, como mínimo, regular:

1. Las condiciones objetivas de participación de los afiliados en la ejecución del contrato.
2. El procedimiento para designar los coordinadores responsables de la ejecución.
3. El procedimiento de selección, retiro y reemplazo de afiliados partícipes, con criterios objetivos y verificables.
4. Los mecanismos de solución de controversias entre la organización y los afiliados partícipes, con garantía del debido proceso y del derecho de defensa.
5. La forma de distribución de las compensaciones, participaciones, excedentes y deducciones, con transparencia y sujeción a los mínimos imperativos que resulten legalmente aplicables.
6. Las obligaciones de la organización sindical frente al Sistema de Seguridad Social Integral y al Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, de acuerdo con el régimen aplicable.

Continuación del Decreto: “Por el cual se modifican disposiciones del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, se modifica el artículo 5 del Decreto 661 de 2026 y se establecen medidas de transición, formalización, seguimiento y evaluación en materia de contrato sindical”.

7. Un procedimiento interno para la adopción de decisiones que puedan afectar la participación de un afiliado en la ejecución del contrato, que garantice comunicación previa, conocimiento de los hechos, oportunidad de defensa, valoración imparcial y decisión motivada.
8. La política, protocolo o ruta aplicable para la prevención, atención y trámite de situaciones de acoso, discriminación, violencia basada en género y acoso sexual, en armonía con la legislación vigente.
9. La descripción de los perfiles ocupacionales requeridos para la ejecución del contrato y la estructura de las compensaciones correspondientes.
10. Los demás derechos y obligaciones que resulten de la ley, los estatutos, el contrato sindical y su reglamento.

Parágrafo. La reglamentación interna del contrato sindical no podrá crear renunciaciones a derechos mínimos de carácter imperativo ni será fuente autónoma para atribuir prestaciones propias de una relación laboral individual que no resulten aplicables conforme a la ley y a la realidad de la prestación. Lo anterior se entiende sin perjuicio de los derechos que reconozca la autoridad judicial competente cuando se configure una relación laboral.”

Artículo 13. Modificación del artículo 5 del Decreto 661 de 2026. Modifíquese el artículo 5 del Decreto 661 de 2026, el cual quedará así:

“Artículo 5. Plan de transición y formalización. Las entidades del sector público que a la entrada en vigencia del presente decreto mantengan contratos sindicales vigentes que también se encontraban vigentes a la entrada en vigencia del Decreto 661 de 2026, podrán prorrogarlos de manera excepcional y transitoria hasta por doce (12) meses contados a partir de la fecha de terminación originalmente pactada, únicamente cuando la prórroga resulte estrictamente necesaria para garantizar la continuidad del servicio y no exista una alternativa inmediata jurídicamente procedente para atender la respectiva necesidad de talento humano.

Cuando un contrato sindical que se encontraba vigente a la entrada en vigencia del Decreto 661 de 2026 hubiere terminado con posterioridad a dicha fecha y antes de la entrada en vigencia del presente decreto, la entidad podrá, de manera excepcional y transitoria, celebrar un nuevo contrato sindical para atender temporalmente la misma necesidad, siempre que resulte estrictamente necesario para garantizar la continuidad del servicio y no exista una alternativa inmediata jurídicamente procedente para atender la respectiva necesidad de talento humano.

El nuevo contrato estará sujeto a las condiciones, requisitos y salvaguardas previstas en el presente artículo y en las demás disposiciones aplicables, y podrá celebrarse hasta por doce (12) meses contados desde su suscripción. Su celebración no constituirá prórroga, renovación, reactivación ni continuidad jurídica del contrato terminado, ni saneará eventuales irregularidades presentadas durante su ejecución.

Antes de acordar la prórroga, el representante legal o la autoridad competente de la entidad deberá dejar constancia motivada de:

Continuación del Decreto: "Por el cual se modifican disposiciones del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, se modifica el artículo 5 del Decreto 661 de 2026 y se establecen medidas de transición, formalización, seguimiento y evaluación en materia de contrato sindical".

1. La necesidad concreta de continuidad del servicio u operación que se pretende proteger.
2. La insuficiencia objetiva de la planta o de otros mecanismos jurídicamente disponibles para sustituir de manera inmediata la capacidad requerida.
3. Los riesgos operativos y, cuando corresponda, asistenciales, de seguridad, continuidad o prestación del servicio que produciría la terminación sin transición.
4. La inexistencia de una alternativa inmediata menos gravosa que permita cumplir simultáneamente las reglas sobre formalización, empleo público y continuidad del servicio.
5. El compromiso de adoptar y ejecutar el Plan de Transición y Formalización en los términos de este artículo.

Dentro de los sesenta (60) días siguientes a la prórroga, la entidad deberá adoptar un Plan de Transición y Formalización que contenga, como mínimo diagnóstico de la planta y vacantes; identificación de las personas y actividades actualmente cubiertas por el contrato sindical; clasificación de las necesidades permanentes, temporales o especializadas; alternativa o alternativas jurídicas de formalización o provisión; estudios técnicos requeridos; estimación de impactos presupuestales y fuentes de financiación; cronograma con hitos verificables; dependencias responsables; medidas de continuidad; y mecanismos de información y diálogo con las organizaciones sindicales y los trabajadores afectados.

Parágrafo 1. Vencido el período inicial, podrá acordarse una extensión adicional hasta por doce (12) meses, únicamente por el término estrictamente necesario, cuando se acredite de manera objetiva que el Plan de Transición y Formalización se encuentra en ejecución; existen avances verificables en los estudios, decisiones administrativas o trámites presupuestales; la culminación no ha sido posible por razones técnicas, administrativas, fiscales o presupuestales debidamente justificadas y no por inactividad imputable a la entidad; y la terminación inmediata generaría un riesgo cierto y relevante para la continuidad del servicio.

La decisión de efectuar la extensión adicional deberá ser adoptada previamente y de manera motivada por la autoridad competente de la respectiva entidad, con fundamento en los soportes que acrediten el cumplimiento de las condiciones previstas en este parágrafo. Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su adopción, la entidad informará al Ministerio del Trabajo y al Departamento Administrativo de la Función Pública y remitirá la motivación y los documentos que la sustentan. Tratándose de Empresas Sociales del Estado e Instituciones Prestadoras de Salud de naturaleza pública, se informará igualmente al Ministerio de Salud y Protección Social.

El Ministerio del Trabajo podrá verificar posteriormente, en ejercicio de sus competencias de inspección, vigilancia y control, el cumplimiento de las condiciones que fundamentaron la extensión y, cuando advierta su incumplimiento o la posible configuración de una infracción a las normas laborales, adelantará las actuaciones

Continuación del Decreto: “Por el cual se modifican disposiciones del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, se modifica el artículo 5 del Decreto 661 de 2026 y se establecen medidas de transición, formalización, seguimiento y evaluación en materia de contrato sindical”.

administrativas a que haya lugar. El Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Salud y Protección Social ejercerán, respecto de la información recibida, las funciones de acompañamiento, orientación o actuación que correspondan dentro de sus respectivas competencias.

Parágrafo 2. Las prórrogas previstas en este artículo no podrán utilizarse para mantener o convalidar esquemas de intermediación laboral ilegal, desconocer decisiones administrativas ejecutoriadas o sentencias judiciales, reducir derechos legalmente exigibles ni impedir el ejercicio de las competencias de inspección, vigilancia, control y fiscalización. El régimen de transición no sana irregularidades preexistentes ni impide que se adopten medidas correctivas durante su vigencia.

Parágrafo 3. La adopción del Plan de Transición y Formalización, la prórroga del contrato sindical o su ejecución no generan, por sí mismas, incorporación automática a una planta de personal, condición de servidor público, derecho de carrera, estabilidad reforzada distinta de la prevista en la ley ni desconocimiento de los procedimientos constitucionales y legales de acceso al empleo público.

Parágrafo 4. La mera sustitución del contrato sindical por contratos de prestación de servicios no se considerará una medida de formalización cuando las personas continúen desarrollando necesidades permanentes bajo condiciones materiales de subordinación. Las entidades deberán escoger la alternativa de vinculación jurídicamente procedente según la naturaleza real de las funciones y del vínculo.

Parágrafo 5. Cuando la entidad implemente antes del vencimiento de los plazos la alternativa jurídicamente procedente para atender la necesidad de talento humano, deberá finalizar la utilización transitoria del contrato sindical respecto de las actividades cubiertas por dicha solución, sin perjuicio de las obligaciones contractuales y legales pendientes.”

Artículo 14. Adición del artículo 2.2.2.1.48 al Decreto 1072 de 2015. Adiciónese el artículo 2.2.2.1.48 al Decreto 1072 de 2015, el cual quedará así:

“Artículo 2.2.2.1.48. Seguimiento y evaluación ex post. El Ministerio del Trabajo realizará, con la participación del Departamento Administrativo de la Función Pública y del Ministerio de Salud y Protección Social en los asuntos de su competencia, seguimiento a la implementación de las disposiciones sobre contrato sindical y una evaluación ex post de sus principales efectos.

La evaluación deberá examinar, como mínimo, la evolución de las actuaciones por intermediación laboral ilegal, los resultados de formalización, los costos y cargas de cumplimiento identificados, la incidencia sobre la continuidad de los servicios públicos, la autonomía sindical, la seguridad social de los afiliados partícipes y la efectividad del régimen de transición. Para ello se utilizará prioritariamente información ya disponible en registros administrativos, actuaciones de inspección, planes de transición y fuentes institucionales, evitando crear cargas de reporte innecesarias.

Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto, el Ministerio del Trabajo elaborará un primer informe de seguimiento y, dentro de los veinticuatro (24) meses, una evaluación consolidada que identifique la

Continuación del Decreto: “Por el cual se modifican disposiciones del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, se modifica el artículo 5 del Decreto 661 de 2026 y se establecen medidas de transición, formalización, seguimiento y evaluación en materia de contrato sindical”.

necesidad de mantener, ajustar o derogar disposiciones, de conformidad con los lineamientos de evaluación ex post aplicables.”

Artículo 15. Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir del día siguiente a su publicación, modifica los artículos 2.2.2.1.21, 2.2.2.1.28, 2.2.2.1.35, 2.2.2.1.36, 2.2.2.1.37, 2.2.2.1.38, 2.2.2.1.39, 2.2.2.1.40, 2.2.2.1.41, 2.2.2.1.44, 2.2.2.1.45 y 2.2.2.1.47 del Decreto 1072 de 2015, adiciona el artículo 2.2.2.1.48 al mismo decreto y modifica el artículo 5 del Decreto 661 de 2026.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

LA MINISTRA DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

ANA MARÍA VESGA GAVIRIA

LA MINISTRA DEL TRABAJO,

NATALIA EUGENIA LÓPEZ FUENTES

EL DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

LEONARDO HUMBERTO HUERTA GUTIÉRREZ