Trabajo

Bogotá D.C., 07 de octubre de 2026 07 OCT 2026

CIRCULAR 0110

PARA: DIRECTORES TERRITORIALES Y JEFES DE OFICINAS ESPECIALES, COORDINADORES DE GRUPO E INSPECTORES DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DEL MINISTERIO DEL TRABAJO

DE: MINISTRA DEL TRABAJO

ASUNTO: Lineamientos para la unificación de criterios en el ejercicio de la facultad discrecional de advertir y aconsejar de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, como instrumento de la función preventiva y de protección oportuna de los derechos de los trabajadores.

Según los registros de gestión del Ministerio del Trabajo disponibles en el Sistema de Información de Inspección, Vigilancia y Control (SISINFO), con corte a 30 de septiembre de 2026, las quejas relacionadas con el presunto no pago de salarios, prestaciones sociales u otras obligaciones dinerarias representan aproximadamente el 13,77% del total de quejas recibidas, y el tiempo promedio de trámite de un procedimiento administrativo sancionatorio hasta su decisión en firme es de aproximadamente 850 días que equivalen a 28 meses. En los últimos cuatro años se ha perdido la facultad sancionatoria en 193 casos, en los cuales no se logró garantizar el derecho del trabajador querellante ni se sancionó al presunto infractor, y en lo que resta del año 2026 están en riesgo 94 actuaciones en las que se puede perder esta facultad. Para el 30 de septiembre de 2026 había 1.704 averiguaciones preliminares en curso y 188 solicitudes de conciliación pendientes de trámite.

Conforme a lo dispuesto en el numeral 15 del artículo 6 del Decreto 4108 de 2011, corresponde a esta Cartera Ministerial dirigir el ejercicio de inspección y vigilancia sobre las entidades, empresas, trabajadores, grupos y demás instancias que participen en la generación, promoción o ejercicio del trabajo y del empleo, de acuerdo con lo señalado en la ley. Asimismo, conforme al numeral 11 del mismo artículo, le corresponde promover la protección del derecho al trabajo, los derechos humanos laborales y los principios mínimos fundamentales

del trabajo. En ejercicio de estas competencias, se imparten los presentes lineamientos.

Por lo anterior, es conveniente impartir lineamientos que aseguran la aplicación uniforme, motivada y verificable de la facultad discrecional de advertir y aconsejar, conforme a los estándares de los Convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo.

La presente circular constituye una instrucción interna de servicio dirigida a los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social. En consecuencia, no crea faltas disciplinarias, sanciones, trámites ni cargas adicionales a los administrados; tampoco establece reglas nuevas ni puede invocarse como fundamento frente a terceros. Su alcance se limita a orientar el ejercicio interno de una competencia reconocida por la ley y por los convenios internacionales del trabajo. Los efectos jurídicos frente a los administrados derivan, en cada caso, por el acto que profiera el inspector en la actuación correspondiente, y no de la presente circular. Su desarrollo operativo se llevará a cabo mediante el procedimiento que se adopte en el Sistema Integrado de Gestión.

LINEAMIENTOS

1. **Objeto y ámbito de aplicación.** Los presentes lineamientos unifican los criterios con que los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social ejercen, de manera motivada, la facultad discrecional de advertir y aconsejar prevista en el numeral 2 del artículo 17 del Convenio 81 y en el numeral 2 del artículo 22 del Convenio 129 de la Organización Internacional del Trabajo, como manifestación de la función preventiva y en desarrollo del deber de protección debida y oportuna de los derechos de los trabajadores consagrado en el artículo 9 del Código Sustantivo del Trabajo. Estos lineamientos orientan el ejercicio de una competencia que la ley y los convenios internacionales del trabajo reconocen a los inspectores, sin restringir su carácter discrecional ni crear faltas, sanciones, trámites o cargas nuevas. Se aplican a los inspectores en todo el territorio nacional, en los asuntos de su competencia previstos en la Ley 1610 de 2013.

2. **Definiciones.** Para los efectos de estos lineamientos se entiende por:

i) **Requerimiento:** acto de trámite mediante el cual el inspector pone en conocimiento del empleador la situación de presunto incumplimiento, las disposiciones presuntamente inobservadas y la acción de cumplimiento requerida, y le señala un plazo cierto para ejecutarla.

ii) **Aconsejar:** orientación técnica o jurídica que el inspector brinda al empleador o a los trabajadores sobre la forma de cumplir la normativa laboral, con carácter pedagógico, sin que implique prejuzgamiento, declaración de derechos individuales ni definición de controversias.

iii) **Advertencia:** manifestación mediante la cual el inspector avisa al empleador que, de incurrir nuevamente en la misma conducta u omisión, se adelantará el procedimiento administrativo correspondiente en ejercicio de la función coactiva; cumple una función preventiva y disuasoria asociada a las consecuencias de persistir o reincidir en el incumplimiento, y precede al eventual procedimiento administrativo sancionatorio.

iv) **Acción de cumplimiento requerida:** conducta concreta, integral y verificable dirigida a la satisfacción total de las obligaciones adeudadas, sin reducción ni menoscabo.

3. **Finalidad.** El ejercicio de esta facultad discrecional de advertir y aconsejar tiene por finalidad obtener del empleador el cumplimiento íntegro y oportuno de sus obligaciones laborales, para lograr la protección efectiva de los derechos de los trabajadores, considerando que la imposición de sanciones, por sí sola, no satisface las acreencias del trabajador ni define su controversia.

4. **Carácter discrecional, excepcional y no arbitrario.** La facultad a que se refieren estos lineamientos es discrecional y de aplicación excepcional. La discrecionalidad no equivale a arbitrariedad conforme al artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, pues la decisión debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa, y siempre motivada. De conformidad con el numeral 1 del artículo 17 y con el artículo 18 del Convenio 81, el sometimiento a procedimiento es la regla general y las sanciones deben ser efectivamente aplicadas, por lo que el ejercicio de esta facultad no podrá traducirse en la inaplicación sistemática de la potestad sancionatoria ni menoscabar su carácter disuasivo.

5. **Oportunidad y procedencia.** La facultad discrecional de advertir y aconsejar podrá ejercerse hasta antes de la formulación de cargos en el procedimiento administrativo sancionatorio, en los términos del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011. El inspector podrá requerir y advertir al empleador cuando, del análisis de los hechos, concluya motivadamente que el incumplimiento es subsanable mediante una acción concreta, integral y verificable, ejecutable en un plazo cierto y razonable; que la vía preventiva protege de forma más oportuna y efectiva los derechos del trabajador; que el empleador no ha sido objeto de advertencia o sanción previa por hechos de la misma naturaleza; y que no concurre ninguna de las exclusiones del numeral 6 de la presente circular.

5.1. Para los efectos de estos lineamientos, se entiende por antecedentes derivados de hechos de la misma naturaleza aquellos referidos a la infracción de la misma disposición, o a una conducta sustancialmente coincidente, respecto del mismo empleador y dentro de los tres (3) años anteriores. La sola existencia de un antecedente administrativo por hechos de naturaleza distinta no excluye por sí misma el ejercicio de la facultad.

5.2. La verificación de estos criterios habilita, pero no obliga, al inspector a ejercer la facultad; la decisión de acudir a ella o de iniciar o recomendar la actuación administrativa correspondiente conserva su carácter discrecional y deberá motivarse en ambos casos.

6. **Exclusiones.** No procederá el ejercicio de esta facultad, en sustitución de la actuación administrativa que corresponda, cuando los hechos involucren o permitan inferir razonablemente:

1. Trabajo infantil o explotación laboral de niños, niñas o adolescentes;
2. Trabajo forzoso, servidumbre o trata de personas con fines de explotación laboral;
3. Explotación sexual comercial de niños, niñas o adolescentes;
4. Riesgo grave o peligro inminente para la vida, la seguridad, la salud o la integridad de los trabajadores, así como accidentes de trabajo mortales o con secuelas graves;

5. Vulneración de la libertad sindical, del derecho de asociación, de negociación colectiva o de huelga, incluido el despido o desmejoramiento de trabajadores aforados;
6. Despido o desmejoramiento de trabajadores amparados por estabilidad laboral reforzada;
7. Ausencia de afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral, o mora en aportes cuando ya se haya materializado una contingencia o negado una prestación al trabajador por esa causa, de modo que sus efectos no resulten reversibles mediante el pago;
8. Intermediación o tercerización ilegal, y los asuntos que deban concluir en un acuerdo de formalización laboral;
9. Obstrucción a la labor del inspector, renuencia a suministrar información o suministro de información falsa;
10. Condiciones de trabajo que atenten contra la dignidad humana; y
11. Hechos cuya naturaleza o consecuencias sean irreversibles.

6.1. Tratándose de mora en aportes al Sistema de Seguridad Social Integral que resulte subsanable mediante el pago con los intereses de mora a que haya lugar o mediante cálculo actuarial, sin que se haya materializado una contingencia ni negado una prestación al trabajador, podrá ejercerse la facultad prevista en estos lineamientos. Tratándose de acoso laboral o acoso sexual en el trabajo, la actuación preventiva se limitará a la verificación de la existencia y funcionamiento de los mecanismos de prevención, en particular la conformación y operación del Comité de Convivencia Laboral, el reglamento y los protocolos, sin que ello desplace la protección de la víctima, impida el traslado a las autoridades competentes ni comprenda los casos de afectación grave o penalmente relevantes, los cuales quedan excluidos.

6.2. Además de los supuestos enumerados, el inspector podrá abstenerse motivadamente de ejercer esta facultad, e iniciar o recomendar la actuación administrativa que corresponda, cuando la gravedad de los hechos, la existencia de reincidencia o circunstancias análogas no expresamente enumeradas así lo justifiquen. En los eventos previstos en este numeral, el inspector adoptará o solicitará las medidas que correspondan e iniciará o recomendará la actuación administrativa a que haya lugar. La duda sobre la configuración de una exclusión se resolverá a favor de ejercer la facultad sancionatoria.

7. **Poder preferente.** Cuando una actuación haya sido asumida por la dependencia competente en ejercicio del poder preferente, el inspector no podrá ejercer la facultad prevista en estos lineamientos sin autorización previa y expresa de dicha dependencia.
8. **Motivación y límite temporal.** La decisión mediante la cual el inspector opte por ejercer esta facultad y formule el respectivo requerimiento deberá ser motivada y contener, como mínimo, la descripción de los hechos acreditados y sus soportes, las disposiciones presuntamente inobservadas, las razones que sustentan la subsanación integral, la justificación para acudir a la vía preventiva, la verificación de la inexistencia de causales de exclusión, la información obrante en la actuación y la acción de cumplimiento requerida, junto con el plazo otorgado para su satisfacción.

   8.1 El inspector fijará el plazo de manera discrecional y motivada, atendiendo a la naturaleza de la obligación, la complejidad de las medidas requeridas y las circunstancias particulares del caso, de conformidad con el principio de proporcionalidad del artículo 44 de la Ley 1437 de 2011.

   8.2 En ningún caso el ejercicio de esta facultad podrá dar lugar a la prolongación de la actuación cuando ello comprometa la oportunidad legal para el ejercicio la potestad sancionatoria, de conformidad con lo previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

9. **Verificación del cumplimiento.** Vencido el plazo, el inspector verificará el cumplimiento íntegro de la acción requerida. La verificación no podrá fundarse exclusivamente en los documentos aportados por el empleador; el inspector corroborará la satisfacción efectiva de las obligaciones con el trabajador o los trabajadores afectados y dejará constancia en el expediente. El cumplimiento parcial no se entenderá como cumplimiento íntegro y dará lugar a las consecuencias previstas en el numeral 11 para el incumplimiento.

10. **Decisión que resuelve la actuación y advertencia.** Acreditado el cumplimiento íntegro, el inspector expedirá la decisión que resuelve de fondo la actuación preventiva y dispone su terminación y cierre, en la que formulará al empleador la advertencia de que, si incurre nuevamente en la misma conducta u omisión, se adelantará el procedimiento administrativo correspondiente en ejercicio de la función coactiva. Dicha

decisión es la que el inspector profiere en el caso concreto y constituye un acto administrativo definitivo; el inspector la notificará al empleador y al querellante, y contra ella procederán los recursos previstos en el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011. Tales efectos se producen por el acto que el inspector profiera, conforme a la ley, y no por la presente circular.

11. **Decisión por incumplimiento y demás formas de cierre.** Si no se acredita el cumplimiento íntegro, el inspector dispondrá, mediante acto de trámite contra el cual no proceden recursos conforme al artículo 75 de la Ley 1437 de 2011, la remisión a averiguación preliminar cuando se requiera recaudo probatorio adicional para establecer el mérito, o el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio cuando lo actuado en la vía preventiva sea suficiente para ello. Esta decisión es discrecional y motivada, y no operará de manera automática. La actuación preventiva también podrá cerrarse por traslado a la autoridad competente o por desistimiento del querellante en los términos del numeral siguiente.

11.1. Cuando el querellante manifieste que el empleador ha dado cumplimiento a la obligación objeto del requerimiento, el inspector verificará dicha circunstancia conforme a lo previsto en el numeral 9 de estos lineamientos y, acreditado el cumplimiento íntegro, dispondrá la terminación de la actuación preventiva. En los demás casos, el desistimiento no determina por sí mismo la terminación de la actuación; de conformidad con el artículo 18 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, el inspector podrá continuar de oficio, mediante decisión motivada, cuando existan razones de interés público, entre las cuales se cuentan la protección de derechos de terceros o intereses colectivos y los indicios de afectación de derechos ciertos e indiscutibles del trabajador.

11.2. Las formas de cierre previstas en estos lineamientos se aplican exclusivamente a las actuaciones preventivas originadas en la facultad de advertir y aconsejar de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social. La presente circular no habilita la terminación ni el archivo de procedimientos administrativos sancionatorios. El ejercicio de esta facultad no suspende ni interrumpe el término de caducidad de la facultad sancionatoria ni el de prescripción de las acciones laborales.

12. **Reserva sobre el origen de la actuación.** Cuando la actuación se origine en una queja o informe cuyo objeto no sea el reclamo de derechos individuales de quien la presenta, el inspector considerará confidencial su origen y no manifestará al empleador que la actuación obedece a ella, conforme al literal c) del artículo 15 del Convenio 81. Igual reserva operará cuando el denunciante así lo solicite. Cuando la actuación se origine en querella presentada por un trabajador determinado para el reclamo de sus propios derechos, su identidad es inherente al objeto de la actuación y al ejercicio del derecho de defensa del empleador, por lo que no opera la reserva, y la protección del trabajador se garantiza mediante lo previsto en el numeral 13.

13. **Prohibición de represalias.** Cuando los hechos que puedan constituir represalias configuren una infracción a las disposiciones laborales vigentes, el inspector adelantará o recomendará la actuación administrativa correspondiente, de conformidad con las competencias y procedimientos establecidos en la ley.

14. **Garantías del trabajador.** Al iniciar la actuación, el inspector informará al trabajador o querellante, por escrito y en lenguaje claro, que la actuación administrativa no suspende ni interrumpe el término de prescripción de sus acciones laborales y que conserva el derecho de acudir en cualquier momento ante el juez del trabajo. El querellante y los trabajadores afectados serán informados del requerimiento y del plazo, y podrán presentar observaciones antes de la verificación, las cuales serán valoradas por el inspector; su omisión vicia la motivación de la decisión que el inspector profiera para resolver la actuación. El ejercicio de esta facultad no podrá dar lugar a la renuncia, disminución o menoscabo de los derechos ciertos e indiscutibles de los trabajadores, conforme a los artículos 14 y 15 del Código Sustantivo del Trabajo.

15. **Desarrollo operativo.** La Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial adoptará en el Sistema Integrado de Gestión el procedimiento, los formatos y los puntos de control necesarios para la aplicación de estos lineamientos, y dispondrá el registro y la trazabilidad de las actuaciones en el Sistema de Información de Inspección, Vigilancia y Control (SISINFO). El seguimiento a la aplicación de estos lineamientos se reflejará en el boletín periódico de Inspección, Vigilancia y Control. Los ajustes de carácter operativo podrán realizarse sin modificar la presente

circular, siempre que no alteren la finalidad, los principios, la oportunidad, los criterios de procedencia, las exclusiones, las garantías de los trabajadores ni las formas de cierre aquí establecidas.

16. **Divulgación.** La Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial adelantará las acciones de divulgación, comunicación y capacitación necesarias para asegurar la aplicación uniforme de los presentes lineamientos.

17. **Actuaciones en curso.** Las actuaciones en curso continuarán tramitándose conforme a las normas vigentes al momento de su inicio, sin perjuicio de que el inspector aplique esta facultad cuando la actuación se encuentre dentro de la oportunidad procesal del numeral 5 y se cumplan los criterios de procedencia.

En los anteriores términos, se imparten los presentes lineamientos para su observancia y cumplimiento por parte de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social en todo el territorio nacional.

Cordialmente,

07 OCT 2026

NATALIA EUGENIA LÓPEZ FUENTES
Ministra del Trabajo

Elaboró:	**Revisó:**	**Aprobó:**
Jairo Riaga Acuña	María de los Ángeles Meza R.	Natalia Eugenia López Fuentes
Director de IVC - GT	Jefe de la Oficina Asesora Jurídica	Ministra de Trabajo
Dirección de IVC - GT	Oficina Asesora Jurídica	