

Bogotá D.C., mayo 28 de 2025

Honorables Magistrados  
**CONSEJO DE ESTADO**  
**SECCIÓN SEGUNDA (REPARTO)**  
E.S.D.

**Asunto:** Acción de nulidad en contra de la Circular Externa No. 0061 de 2025.  
**Actor:** Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia).  
**Accionado:** Ministerio del Trabajo.

Respetuoso saludo.

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**, identificada con NIT 901.652.590-1, representada en este acto por el suscrito representante legal, organización que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, en ejercicio de los derechos fundamentales a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40 constitucional) presenta el medio de control de **NULIDAD SIMPLE** en contra de la Circular Externa No. 0061 del 27 de mayo de 2025 “*Garantías laborales frente a la participación en las jornadas de movilización del 28 y 29 de mayo de 2025*” expedida por el **MINISTERIO DEL TRABAJO**, conforme se expone a continuación.

## I. PARTES

### 1.1. Demandante:

La **Fundación para el Estado de Derecho** (en adelante **FEDe. Colombia**), identificada con NIT 901.652.590-1, representada en este acto por el suscrito representante legal.

### 1.2. Demandada:

El **Ministerio del Trabajo**, representado legalmente por Antonio Sanguino Páez o quien haga sus veces.

## II. ANOTACIÓN PRELIMINAR

La Fundación para el Estado de Derecho presenta esta demanda de nulidad simple contra la Circular Externa No. 0061 del 27 de mayo de 2025, con el propósito de salvaguardar los principios constitucionales de legalidad, separación de poderes, neutralidad institucional, y responsabilidad fiscal.

La circular demandada habilita de manera general y obligatoria a todos los trabajadores del país - tanto del sector público como del privado- para ausentarse de sus labores los días 28 y 29 de mayo

de 2025, sin sufrir sanciones ni descuentos salariales, con el agravante de que ordena a los empleadores abstenerse de aplicar consecuencias disciplinarias o contractuales, bajo amenaza de investigaciones administrativas por parte del Ministerio del Trabajo, en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia.

Esta directiva carece de respaldo normativo. Mediante un acto administrativo de carácter general, el Ministerio modifica el régimen de ausencias remuneradas de los servidores públicos, impone cargas económicas y operativas a los empleadores privados, interfiere con el normal funcionamiento de las entidades estatales y altera el marco legal aplicable a la gestión del talento humano.

Aunque se invoca el derecho a la protesta social como fundamento de la medida, dicha garantía no autoriza al Gobierno a suspender obligaciones laborales ni a redefinir, por vía reglamentaria, las condiciones contractuales de empleo en todo el territorio nacional. Tampoco puede asimilarse a los derechos de asociación sindical y negociación colectiva, cuyo desarrollo está reservado a la ley y sometido a un régimen especial de fuentes y procedimientos.

La expedición de esta circular revela un uso instrumental del aparato administrativo para fines ajenos a los permitidos por el ordenamiento jurídico, con efectos que comprometen la continuidad de los servicios públicos, la sostenibilidad fiscal, la autonomía privada y el equilibrio institucional. En lugar de promover derechos fundamentales, la circular los instrumentaliza para avanzar una agenda gubernamental, desconociendo las competencias del Congreso y comprometiendo principios esenciales del Estado de Derecho.

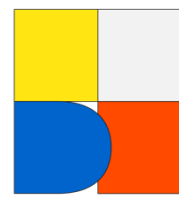
Por todo lo anterior, esta acción de nulidad no se limita a cuestionar la legalidad de una circular, sino que interpela una práctica riesgosa que exige control judicial: la utilización del poder de inspección y vigilancia estatal como instrumento para desbordar el marco normativo y orientar a trabajadores del sector público y privado hacia los fines de un proyecto político particular.

### III. NORMA DEMANDADA

Circular Externa No. 0061 del 27 de mayo de 2025 “*Garantías laborales frente a la participación en las jornadas de movilización del 28 y 29 de mayo de 2025*” en la que se dispone:

*“El Ministerio del Trabajo, en el marco de sus funciones constitucionales y legales de inspección, vigilancia y control -en especial las conferidas por el artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo y el artículo 2 del Decreto 4108 de 2011- reitera su compromiso como garante del dialogo social, la protección de los derechos fundamentales de las personas trabajadoras y el equilibrio entre los intereses económicos y sociales en el ámbito laboral.*

*En ese sentido, se recuerda que las y los trabajadores tienen derecho a participar en las jornadas de movilización convocadas para los días 28 y 29 de mayo de 2025, sin que ello pueda dar lugar a restricciones, sanciones, descuentos salariales, ni ningún tipo de represalia por parte de los empleadores, sean públicos o privados.*



*Este deber de respeto y garantía encuentra sustento en la Constitución Política (arts. 37, 53, 93 y 94), en instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Convenio 87 de la OIT, y en la jurisprudencia tanto nacional como internacional. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-27/21, ha destacado que la protesta social constituye un mecanismo legítimo para la defensa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Por su parte, la Corte Constitucional, en Sentencia C-090 de 2024, reiteró que el ejercicio de este derecho por parte de los trabajadores no puede ser restringido ni sancionado por los empleadores, bajo ninguna circunstancia.*

*Para tal efecto, esta cartera Ministerial en concordancia con lo dispuesto por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Sentencia C-009 de 2018 de la Corte Constitucional, destaca la necesidad de ponderar las normas legales aplicables al ejercicio de la actividad empresarial con las garantías constitucionales y supraleales que protegen a las personas trabajadoras, particularmente en lo que respecta a los derechos a la libertad de expresión, reunión y manifestación pública y pacífica, como principios fundamentales para la materialización de una democracia participativa pluralista, propios del Estado Social de Derecho.*

*En esta instancia, se recuerda como estos derechos, que se fundamentan en el principio de dignidad humana, reconocen la autodeterminación de las personas trabajadoras para expresar sus opiniones y demandas sin que ello comprometa sus condiciones vitales mínimas ni genere consecuencias adversas en el entorno laboral. En virtud de lo anterior, el Ministerio del Trabajo, en ejercicio de sus facultades de vigilancia y control, podrá iniciar las investigaciones administrativas correspondientes ante la eventual vulneración de estos derechos.*

*Las personas trabajadoras podrán presentar sus quejas, incluso de forma anónima, por los canales institucionales dispuestos para tal fin, con el objeto de activar los mecanismos de protección verificación e intervención previstos en la normativa vigente. [...]” (Anexo 2):*

Una vez consultado el Diario Oficial No. 53.130 del 27 de mayo de 2025 se evidencia que la Circular Externa No. 0061 del 27 de mayo de 2025 no fue publicada (Anexo 3).

#### **IV. NORMAS VULNERADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

La Circular Externa No. 0061 de 2025 fue expedida en contravención de la Constitución y la ley, incurriendo en múltiples vicios sustanciales que comprometen su validez. En particular:

- Desconoce el régimen jurídico de la función pública.
- Afecta la continuidad de las funciones esenciales del Estado.
- Se expidió irregularmente y sin análisis de impacto fiscal.
- Invade materias reservadas al legislador.
- Infringe el régimen de inspección y vigilancia y el principio de legalidad sancionatoria
- Lesiona el principio de autonomía privada y la libertad de gestión empresarial.
- Desvía la finalidad legal del acto para favorecer intereses políticos del Gobierno.

Cada uno de estos cargos se desarrolla a continuación.

#### 4.1 Cuestión previa: procedencia de la demanda de nulidad simple contra la Circular Externa No. 0061 del 27 de mayo de 2025:

La acción de nulidad simple es procedente frente a actos administrativos de carácter general, que produzcan efectos jurídicos en el ordenamiento (artículo 137 de la Ley 1437 de 2011). En esa medida, es posible demandar circulares expedidas por autoridades administrativas cuando, más allá de su denominación formal, contienen verdaderas decisiones administrativas que generen situaciones jurídicas y, por ende, son susceptibles de control judicial<sup>1</sup>.

El Consejo de Estado ha sido enfático al señalar que el examen de procedencia de las demandas contra este tipo de actos no depende de su forma o denominación, sino de su **contenido material**. Así lo ha sostenido la Sección Primera:

*“Esta revisión de los pronunciamientos de la Sección en torno a la posición de la Corporación frente a los actos controlables, permite identificar que el criterio que impera (...) es aquel en el que se verifica si se cumplen los criterios que convergen para validar si el ‘pronunciamiento’ demandado constituye o no un acto administrativo, pues no se limita a emitir una mera instrucción sino que debe abordar una situación de contenido jurídico para quienes la aplican o respecto de quienes se dirige”<sup>2</sup>.*

En síntesis, un acto administrativo puede ser objeto de control de nulidad cuando constituye una manifestación de voluntad de la administración pública que produce efectos jurídicos, es decir, que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas, lo cual implica una decisión con efectos obligatorios frente a los administrados.

Para el caso que nos ocupa, la Circular Externa No. 0061 del 27 de mayo de 2025 expedida por el Ministerio del Trabajo materialmente constituye un acto administrativo de carácter general y obligatorio, en tanto:

- Modifica con alcance general aspectos relacionados con ausencias remuneradas de los servidores públicos, en contravía de las normas que regulan el empleo público.
- Permite la ausencia de los trabajadores de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial, durante los días 28 y 29 de mayo de 2025, sin prever mecanismos de continuidad institucional ni salvaguardar la prestación de funciones esenciales del Estado.

<sup>1</sup> La jurisprudencia ha sido reiterativa en establecer que “Las instrucciones o circulares administrativas son susceptibles de ser demandadas ante la Jurisdicción Contenciosa si contienen una decisión de la Administración capaz de producir efectos jurídicos frente a los administrados, esto es, si son actos administrativos, pues si se limitan a reproducir el contenido de otras normas o las decisiones de otras instancias o a brindar orientaciones e instrucciones a sus destinatarios sin que contengan decisiones, no serán susceptibles de control judicial” Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Radicado: 08001-23-31-000-2010-00135-01(1575-12)

<sup>2</sup> Consejo de estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejera ponente: Nubia Margoth Peña Garzón. Radicado: 11001-03-24-000-2010-00317-00

- Regula con alcance nacional y general una materia que, por disposición constitucional y legal, corresponde exclusivamente al Congreso de la República, esto es, la declaratoria de días de descanso remunerado para empleados del Estado y del sector privado.
- Establece por vía de acto administrativo general, un supuesto deber jurídico para empleadores públicos y privados, esto es, permitir la ausencia de los trabajadores durante los días 28 y 29 de mayo de 2025, con goce de salario y sin consecuencias disciplinarias o contractuales.
- Impide que los empleadores ejerzan facultades inherentes a la gestión de sus empresas, tales como la organización del trabajo, la exigencia de cumplimiento de la jornada laboral y la aplicación de las consecuencias previstas en el Código Sustantivo del Trabajo para las ausencias injustificadas, lo cual interfiere directamente con la autonomía de la voluntad privada y la capacidad de dirección empresarial.

En consecuencia, no se trata de una mera circular de orientación o recordación normativa, sino de un acto materialmente decisorio, general, obligatorio y, por lo tanto, susceptible de control judicial a través de la acción de nulidad simple, de conformidad con el artículo 137 del CPACA.

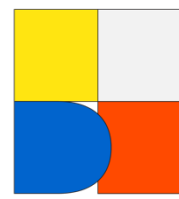
#### **4.2. La Circular Externa No. 0061 de 2025 infringe el principio de reserva legal:**

La Circular Externa No. 0061 de 2025 vulnera el principio de reserva legal al regular una materia que, por mandato constitucional expreso, corresponde exclusivamente al Congreso de la República: el otorgamiento de permisos remunerados para los trabajadores del sector público y privado.

De conformidad con el artículo 53 de la Constitución, corresponde al Congreso expedir el estatuto del trabajo, el cual debe contener, entre otros, principios mínimos como la estabilidad en el empleo, la remuneración proporcional, la garantía del descanso y la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales. Esta disposición consagra una reserva de ley reforzada sobre los aspectos esenciales de la relación laboral, que excluye toda posibilidad de regulación autónoma por parte de las autoridades administrativas.

Adicionalmente, el artículo 150 numeral 2 de la Constitución establece que es función exclusiva del Congreso expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones, lo cual incluye de manera inequívoca el Código Sustantivo del Trabajo, aplicable a las relaciones laborales del sector privado.

Por su parte, el artículo 150 numeral 19 literal e) le atribuye al Congreso la competencia exclusiva para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, lo que abarca las condiciones para el otorgamiento de permisos o ausencias remuneradas, así como cualquier disposición que implique un reconocimiento económico con cargo al erario.



Sin desconocer el valor constitucional del derecho a la protesta social, debe advertirse que la Circular Externa No. 0061 de 2025 transgrede esta reserva constitucional al invocar su garantía como fundamento aparente para ordenar que los días 28 y 29 de mayo de 2025 se otorguen como días de ausencia remunerada para todos los trabajadores -públicos y privados- que participen en las movilizaciones convocadas por el Gobierno nacional, sin que medie habilitación legislativa para tal fin.

Esta medida crea, de forma general y obligatoria, un nuevo supuesto de justificación de la ausencia laboral con derecho a salario, modificando de facto el estatuto laboral y el régimen de función pública, lo que excede de manera evidente la competencia del Ministerio del Trabajo. La ausencia total de ley formal que respalde esta autorización configura una infracción directa a normas constitucionales de superior jerarquía.

Tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional, el principio de reserva legal implica que ciertos aspectos esenciales de la relación laboral y del empleo público deben ser regulados directamente por el legislador, por tratarse de materias que afectan de manera estructural el régimen de vinculación y permanencia en el servicio público. En la sentencia C-614 de 2009, la Corte sostuvo que la regulación sobre las formas de ingreso, permanencia y retiro del servicio público no puede quedar al arbitrio de la administración, pues exige desarrollo mediante ley formal, expedida por el Congreso de la República. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado:

*“La Constitución señala que sólo al Congreso compete la expedición de los códigos. Esta norma ha sido interpretada por la Corte en el sentido de que la restricción se aplica también a la adición o modificación de los códigos. Pues bien, atendiendo a estos postulados y a la aseveración de que el Congreso es el que debe determinar si una materia ha de ser codificada, reservándose la facultad de tratar sobre ella, la única respuesta lógica es que también el Congreso es el único autorizado para decidir acerca de la descodificación de un área.”<sup>3</sup>*

En consecuencia, al intervenir en una materia sujeta a reserva legal sin contar con competencia normativa para ello, la Circular Externa No. 0061 de 2025 configura una extralimitación manifiesta de funciones y una infracción directa del orden constitucional. Esta situación encuadra en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, que contempla como causal de nulidad la infracción directa de la Constitución, la ley o el reglamento. La ausencia de habilitación legal para introducir esta excepción laboral de alcance general, junto con el carácter obligatorio del acto, sustenta la procedencia de la acción de nulidad simple como mecanismo de control de legalidad ante el Consejo de Estado.

#### **4.3. La Circular Externa No. 0061 de 2025 infringe el Código Sustantivo del Trabajo y la Ley 50 de 1990**

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-362 de 1996. (14 de noviembre de 1996).

La Circular Externa No. 0061 de 2025 vulnera disposiciones sustantivas del Código Sustantivo del Trabajo (CST), al modificar, por vía administrativa, las reglas que rigen la justificación de las ausencias laborales y la procedencia del pago del salario en esos casos.

En particular, el artículo 60, numeral 4, del CST impone a los trabajadores la obligación de no faltar al trabajo sin justa causa de impedimento o sin el permiso del empleador. Por su parte, el artículo 173, numeral 2, define de manera estricta y taxativa las causales que justifican una ausencia con derecho a remuneración, entre ellas el accidente, la enfermedad, la calamidad doméstica, la fuerza mayor y el caso fortuito.

La Circular Externa No. 0061, al ordenar que no se apliquen descuentos salariales a quienes se ausenten los días 28 y 29 de mayo de 2025 por asistir a movilizaciones convocadas por el Gobierno nacional, introduce de hecho una nueva causal de justificación que no se encuentra prevista en el artículo 173 del CST. Esta alteración administrativa desconoce la regulación legal vigente y vulnera directamente las normas que rigen la relación laboral en el sector privado.

Las implicaciones prácticas de esta medida son graves. Bajo su amparo, la totalidad de los trabajadores de una entidad privada -como un hospital, una clínica o una empresa de servicios públicos- podría ausentarse simultáneamente por dos días consecutivos, sin previo aviso, bajo el supuesto amparo de la protesta social. Este escenario no solo afectaría el funcionamiento normal de servicios básicos, sino que podría comprometer la salud y la vida de usuarios, pacientes y ciudadanos que dependen de la operación continua de dichas entidades.

Además, la legislación laboral colombiana ya regula con precisión los mecanismos que permiten ausencias laborales justificadas por motivos colectivos o reivindicativos. El derecho de asociación sindical, los permisos sindicales y la huelga están consagrados en el CST (artículos 353 y siguientes) y desarrollados por la Ley 50 de 1990, los cuales prevén procedimientos, garantías, limitaciones y requisitos específicos. En el caso de la huelga, por ejemplo, su ejercicio requiere el agotamiento de la etapa de arreglo directo, la votación mayoritaria de los trabajadores y la imposibilidad de adopción en sectores esenciales.

La situación prevista en la Circular No. 0061 no encuadra dentro de esas figuras jurídicas. No se trata de una huelga convocada por organizaciones sindicales legalmente constituidas, ni de permisos sindicales reconocidos por convención colectiva o reglamento interno. Se trata de una autorización general e indiscriminada, expedida por una autoridad administrativa sin competencia, para justificar ausencias laborales en razón de una movilización política promovida por el Gobierno nacional.

Paradójicamente, la medida puede terminar afectando los derechos de los mismos trabajadores que pretende proteger. Al fomentar ausencias que no se encuentran legalmente justificadas, los expone a posibles sanciones disciplinarias e incluso al despido con justa causa, conforme al artículo 58, numeral 1, el artículo 60, numeral 4, y el artículo 62, numeral 6, del CST.

Así, al disponer una excepción general a las obligaciones laborales establecidas por el legislador, sin que exista base normativa en el ordenamiento vigente, la Circular Externa No. 0061 de 2025 incurre



en una infracción directa de disposiciones legales de superior jerarquía, lo que configura una causal de nulidad conforme al artículo 137, numeral 1, del CPACA.

#### **4.4. La Circular Externa No. 0061 de 2025 infringe el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos**

La Circular Externa No. 0061 de 2025 vulnera el régimen jurídico que regula el empleo público en Colombia, particularmente las disposiciones contenidas en la Ley 909 de 2004, el Decreto Ley 2400 de 1968 y el Decreto 1083 de 2015. Bajo el pretexto de garantizar derechos laborales, modifica aspectos esenciales relacionados con ausencias remuneradas de los servidores públicos, sin sustento en ninguna de las figuras establecidas por el ordenamiento jurídico.

La medida desconoce principios rectores del empleo público, tales como la legalidad, la eficiencia, la responsabilidad en la administración del recurso humano y la remuneración por servicios efectivamente prestados, consagrados, entre otros, en los artículos 1, 3 y 4 de la Ley 909 de 2004. Asimismo, contraviene las disposiciones normativas sobre situaciones administrativas, permisos, licencias, descansos compensados y condiciones de servicio público.

A continuación, se desarrollan los aspectos específicos de esta infracción.

##### **4.4.1. La Circular Externa No. 0061 de 2025 ignora el régimen de situaciones administrativas:**

La Ley 909 de 2004 y el Decreto Ley 2400 de 1968 establecen un catálogo taxativo de situaciones administrativas en las que puede encontrarse un servidor público, el cual no puede ser ampliado mediante actos administrativos de carácter general, como una circular ministerial.

En consecuencia, estas situaciones deben estar expresamente previstas en la ley, ser aplicadas por el nominador y tener carácter excepcional. El artículo 18 del Decreto Ley 2400 de 1968 reitera este carácter restrictivo:

*“Artículo 18. Los empleados vinculados regularmente a la administración pueden encontrarse en las siguientes situaciones administrativas: en uso de licencia o permiso; en comisión; ejerciendo las funciones de un empleo por encargo; prestando servicio militar obligatorio, o en servicio activo.”*

Como se observa, la creación, modificación o extensión de estas figuras está reservada al legislador, y no puede ser asumida por el Ministerio del Trabajo.

El Decreto 1083 de 2015 -que reglamenta la Ley 909 de 2004 - desarrolla el régimen de situaciones administrativas en el Título 5 de la Parte 5 del Libro 2, estableciendo condiciones precisas para su aplicación. En particular, regula las licencias, permisos y descansos compensados bajo criterios estrictos: deben ser solicitados individualmente por el servidor público, fundarse en causales taxativas, y ser autorizados por el nominador o su delegado.



Por lo tanto, no existe disposición legal ni reglamentaria que autorice al Ministerio del Trabajo a otorgar, en representación de la administración pública, permisos al personal de las entidades del Estado -sector central y descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial- para “participar en jornadas de movilización” como causal válida de interrupción laboral con derecho a remuneración. La Circular que se demanda, expresamente dispone:

*“En ese sentido, se recuerda que las y los trabajadores tienen derecho a participar en las jornadas de movilización convocadas para los días 28 y 29 de mayo de 2025, sin que ello pueda dar lugar a restricciones, sanciones, descuentos salariales, ni ningún tipo de represalia por parte de los empleadores, sean públicos o privados.” -Subrayas fuera de texto-*

Esta disposición general desconoce abiertamente los artículos 2.2.5.5.1, 2.2.5.5.3, 2.2.5.5.4, 2.2.5.5.17 y 2.2.5.5.51 del Decreto 1083 de 2015, toda vez que:

(i) De acuerdo con el artículo 2.2.5.5.1 las licencias y permisos son situaciones administrativas de los empleados públicos:

***“Artículo 2.2.5.5.1 Situaciones administrativas. El empleado público durante su relación legal y reglamentaria se puede encontrar en las siguientes situaciones administrativas:***

1. En servicio activo.
2. En licencia.
3. En permiso.
4. En comisión.
5. En ejercicio de funciones de otro empleo por encargo.
6. Suspendido o separado en el ejercicio de sus funciones.
7. En periodo de prueba en empleos de carrera.
8. En vacaciones.
9. Descanso compensado” -Subrayas fuera de texto-

(ii) En relación con las licencias que se pueden conceder a los empleados públicos, el artículo 2.2.5.5.3 establece causales taxativas de licencias remuneradas, así:

***“Artículo 2.2.5.5.3 Licencia. Las licencias que se podrán conceder al empleado público se clasifican en:***

1. No remuneradas:
  - 1.2. Ordinaria.
  - 1.3. No remunerada para adelantar estudios

2. Remuneradas:
  - 2.1 Para actividades deportivas.
  - 2.2. Enfermedad.
  - 2.3. Maternidad.

2.4. Paternidad.

2.5. Luto

2.6 Licencia parental compartida.

2.7. Licencia parental flexible de tiempo parcial.

*Parágrafo. Durante las licencias el empleado conserva su calidad de servidor público y, por lo tanto, no podrá desempeñar otro cargo en entidades del Estado, ni celebrar contratos con el Estado, ni participar en actividades que impliquen intervención en política, ni ejercer la profesión de abogado, salvo las excepciones que contemple la ley.” -Subrayas fuera de texto-*

(iii) En relación con la competencia para otorgarla, el artículo 2.2.5.5.4 dispone:

*“**Artículo 2.2.5.5.4. Competencia para conceder las licencias.** Las licencias se deben conferir por el nominador respectivo o su delegado, o las personas que determinen las normas internas de la entidad.”. - Subrayas fuera de texto-*

(iv) Respecto de los permisos remunerados, el artículo 2.2.5.5.17 establece:

*“**Artículo 2.2.5.5.17. Permiso remunerado.** El empleado puede solicitar por escrito permiso remunerado hasta por tres (3) días hábiles cuando medie justa causa. Corresponde al nominador o a su delegado la facultad de autorizar o negar los permisos.*

*Cuando la causa del permiso sea una calamidad doméstica el empleado deberá informar inmediatamente la situación y, una vez se reincorpore al ejercicio de sus funciones, justificar ante el nominador o su delegado el motivo que la originó con los soportes necesarios para demostrarla, quien determinará si existió mérito suficiente para la ausencia laboral. De no existir mérito suficiente se procederá a descontar los salarios por el día o días no laborados.*

*Parágrafo. Cuando un ministro o Director de Departamento Administrativo deba salir del país en fines de semana o días festivos y no medie una situación administrativa, deberá solicitar previamente el respectivo permiso remunerado y se procederá al nombramiento de un ministro o Director encargado.” -Subrayas fuera de texto-*

(v) El Decreto 1083 del 2015 concibe otra figura denominada “descanso compensado” y de acuerdo con el artículo 2.2.5.5.51 consiste en lo siguiente:

*“**Artículo 2.2.5.5.51 Descanso compensado.** Al empleado público se le podrá otorgar descanso compensado para semana santa y festividades de fin de año, siempre y cuando haya compensado el tiempo laboral equivalente al tiempo del descanso, de acuerdo con la programación que establezca cada entidad, la cual deberá garantizar la continuidad y no afectación en la prestación del servicio.*

*La vacancia temporal del empleo se extenderá por los días hábiles compensados, los fines de semana y festivos. El encargo se efectuará por el tiempo que dure la vacancia temporal.”. (Negrilla fuera de texto)*

Pese a estas expresas disposiciones normativas, la Circular Externa No. 0061 de 2025 vulnera el régimen de las situaciones administrativas de los servidores, así como las condiciones de permisos, licencias y descanso compensado, puesto que:

- a) El permiso remunerado para participar en movilizaciones no corresponde a ninguna de las causales previstas para licencia remunerada en el artículo 2.2.5.5.3.
- b) Tampoco se ajusta a las causales de permiso remunerado contempladas en el artículo 2.2.5.5.17.
- c) Las autorizaciones para otorgar las licencias o permisos se impusieron de manera general y abstracta a través de un acto administrativo de carácter general.
- d) No puede calificarse como descanso compensado, ya que no se refiere a las festividades legalmente previstas ni contempla la compensación previa del tiempo laboral, requisitos esenciales para la procedencia de esta figura.

Aunado a lo anterior, el artículo 38 del Código Único Disciplinario (Ley 1952 de 2019) establece como deber para todo servidor público dedicar la totalidad del tiempo de trabajo para las funciones encomendadas, así:

**“Artículo 38. Deberes.** *Son deberes de todo servidor público:*

*[...]*

*12. Dedicar la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo al desempeño de las funciones encomendadas, salvo las excepciones legales.”.*

Así las cosas, el otorgamiento generalizado de un descanso remunerado sin causa legal, sin solicitud previa del servidor y sin autorización del nominador vulnera el marco normativo del empleo público vulnera este deber y, con ello, los principios de legalidad y eficiencia en el empleo público.

En la práctica, podría incluso implicar una suspensión generalizada de funciones en entidades del sector central y descentralizado, sin previsión legal, y sin atender a la continuidad del servicio público, agravando el impacto de la medida sobre la administración estatal.

#### **4.4.2. Vulneración del régimen de remuneración por servicios prestados**

El artículo 2.2.5.5.56 del Decreto 1083 de 2015 establece que la remuneración de los servidores públicos debe corresponder a servicios efectivamente prestados así:

**“Artículo 2.2.5.5.56. Pago de la remuneración de los servidores públicos.** *El pago de la remuneración a los servidores públicos del Estado corresponderá a servicios efectivamente prestados, los cuales se entenderán certificados con la firma de la nómina por parte de la autoridad competente al interior de cada uno de los organismos o entidades. (...)*” -Subrayas fuera de texto-

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado:

*“El Decreto 1647 de 1967, en su Artículo 1 establece que los pagos por sueldo o cualquier otra forma de remuneración a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales, serán por servicios rendidos. La remuneración a que tiene derecho el servidor público como retribución por sus servicios personales, en razón a un vínculo legal y reglamentario existente entre éste y el Estado, presupone el correlativo deber de prestar efectivamente el servicio, de acuerdo a las normas legales y reglamentarias que rigen la administración del personal al servicio del Estado. Por lo tanto, **no existe en cabeza del servidor público el derecho a la remuneración por los días no laborados sin justificación legal y, por ende, tampoco surge para el Estado la obligación de pagarlos. De hacerlo se incurriría en presuntas responsabilidades penales y disciplinarias, procediendo el descuento o reintegro de las sumas canceladas por servicios no rendidos, por resultar contrario a derecho.**”*<sup>4</sup>. (Negritillas y subrayas fuera de texto)

Dado que la Circular No. 0061 de 2025 autoriza una ausencia sin sustento legal, su implementación comprometería la legalidad del pago de salarios durante esos días. Afecta directamente el principio según el cual toda erogación pública debe tener un título jurídico válido y verificable.

En suma, la Circular Externa No. 0061 de 2025 vulnera de manera directa el régimen legal del empleo público en lo relativo a las situaciones administrativas, los permisos, licencias, descansos compensados y el principio de remuneración por servicios efectivamente prestados, sin fundamento en disposición legal alguna ni autorización del nominador competente. Al desconocer normas expresas del ordenamiento jurídico que gozan de jerarquía superior respecto del acto administrativo demandado, la circular incurre en una causal de nulidad por infracción directa de la ley, conforme al numeral 1 del artículo 137 del CPACA.

#### **4.5. Infracción de normas superiores por afectación a la continuidad de las funciones esenciales del Estado:**

La Circular Externa No. 0061 de 2025 infringe normas constitucionales y legales superiores al autorizar, de manera generalizada, ausencias remuneradas en las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial, sin prever mecanismos que garanticen la continuidad institucional ni salvaguarden la prestación de funciones esenciales del Estado. Esta decisión vulnera principios constitucionales fundamentales, así como normas legales que rigen el funcionamiento ininterrumpido de la administración pública.

La Constitución en sus artículos 2, 209 y 365 establece como pilares del Estado colombiano el servicio a la comunidad, la efectividad de los derechos, la continuidad en la prestación de los servicios públicos y la función administrativa orientada al interés general. En particular:

- El artículo 2 impone al Estado el deber de garantizar la efectividad de los derechos, asegurar el cumplimiento de los fines esenciales y prestar los servicios a su cargo.

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1059 del 5 de octubre de 2001.

- El artículo 209 consagra que la función administrativa debe desarrollarse bajo los principios de eficiencia, eficacia y continuidad.
- El artículo 365 señala que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es deber del Estado asegurar su prestación eficiente y continua.

En el mismo sentido, la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) establece en su artículo 3 que las autoridades administrativas deben actuar conforme a los principios de eficacia y economía así:

***“Artículo 3o. PRINCIPIOS.** Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. (...)*

*11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.*

*12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.” -Subrayas fuera de texto-*

En este contexto, la Circular No. 0061 de 2025 dispone que los trabajadores del sector público y privado pueden participar en las jornadas de movilización convocadas para los días 28 y 29 de mayo de 2025 “sin que ello pueda dar lugar a restricciones, sanciones, descuentos salariales, ni ningún tipo de represalia”. Esta medida, adoptada sin evaluación previa ni criterios de continuidad mínima, tiene el potencial de interrumpir de manera simultánea la operación de todas las entidades públicas del país, afectando directamente la prestación de servicios públicos esenciales como la salud, la administración de justicia, la atención ciudadana, los trámites de seguridad social, así como funciones de inspección, vigilancia y control.

Tal interrupción, generalizada e injustificada, contraviene el deber estatal de asegurar el funcionamiento permanente del aparato público y representa una afectación directa a la continuidad del servicio público. Incluso en contextos excepcionales, como los estados de emergencia, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el Ejecutivo no puede suspender funciones esenciales del Estado sin establecer medidas de contingencia ni salvaguardas institucionales. Menos aún puede hacerlo por medio de una circular administrativa.

Así las cosas, la Circular Externa No. 0061 de 2025 incurre en una infracción directa del orden constitucional y legal, al autorizar una parálisis operativa incompatible con los principios de eficiencia y continuidad que rigen la función administrativa.

En consecuencia, se configura una causal de nulidad por infracción de normas superiores conforme al artículo 137 del CPACA, por cuanto se afecta de manera sustancial el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y el principio de legalidad en la gestión pública.

#### **4.6. La Circular Externa No. 0061 de 2025 fue expedida de manera irregular y sin contar con análisis de impacto fiscal:**

##### **4.6.1. Omisión de las reglas de expedición de actos administrativos**

La Circular Externa No. 0061 de 2025 fue expedida en franca contravención de las normas constitucionales, legales y reglamentarias que rigen la producción de actos administrativos generales, específicamente lo previsto en el artículo 8° de la Ley 1437 de 2011 y en el artículo 2.1.2.1.21 del Decreto 1081 de 2015. Se desconocieron los deberes de motivación, consulta ciudadana, análisis de impacto fiscal y cumplimiento del principio de publicidad.

La jurisprudencia ha reiterado que lo que determina el régimen aplicable no es el nombre o formato del acto, sino su contenido material y sus efectos jurídicos generales. En este caso, la Circular 0061 ordena de manera generalizada que todos los empleadores públicos y privados del país se abstengan de aplicar sanciones o descuentos salariales a los trabajadores que falten los días 28 y 29 de mayo, lo cual configura un verdadero acto administrativo general con efectos normativos y no una simple instrucción interna.

El artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 establece expresamente:

*“ARTÍCULO 8°. Deber de información al público. Las autoridades deberán mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, y por medio telefónico o por correo, sobre los siguientes aspectos:*

*(...)*

*8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general.”*

A su vez, el artículo 2.1.2.1.21 del Decreto 1081 de 2015, que regula el procedimiento para la expedición de actos administrativos generales, impone obligaciones concretas a las autoridades públicas:

*“ARTÍCULO 2.1.2.1.21. Aplicación del presente título para la expedición de resoluciones que no requieren firma del Presidente de la República y por las demás entidades de la rama ejecutiva del orden nacional. La expedición de resoluciones que no requieran firma del Presidente de la República deberán sujetarse a lo previsto en este título, en relación con:*

1. *La estricta sujeción a la Constitución y a los principios de legalidad, reserva legal y jerarquía normativa.*
2. *La elaboración, archivo y conservación de la memoria justificativa de la expedición del acto.*
3. *La observancia de los aspectos que debe contemplar el estudio de viabilidad jurídica previsto en el artículo 2.1.2.1.7. de este Decreto.*
4. *La verificación del cumplimiento de los deberes de publicidad y consulta cuando haya lugar a ello.*
5. *El deber de información y coordinación con las demás dependencias de la Administración interrelacionadas con la materia regulada.*
6. *La aplicación de los principios de claridad, precisión, sencillez y coherencia en la redacción de los textos.*
7. *La estructura del acto, exigencia de citar las normas de rango superior que otorgan la competencia para su expedición y de señalar expresamente aquellas disposiciones que quedan derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas”.*

En este caso, no se activó el procedimiento previsto para la expedición de actos administrativos generales. En su lugar, el Ministerio del Trabajo expidió una circular -formalmente presentada como no normativa- cuyo contenido encierra disposiciones de obligatorio cumplimiento para empleadores públicos y privados, lo que implicó eludir los deberes de publicidad, motivación, consulta ciudadana y análisis técnico. Al recurrir a este mecanismo, la autoridad ejerció competencias regulatorias que no le han sido conferidas por el ordenamiento jurídico, en abierta contravención del principio de legalidad.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido enfática al advertir que: *“El ordenamiento constitucional colombiano repudia la idea de las actuaciones administrativas secretas u ocultas a los administrados, como así lo dio a entender el constituyente al haber consagrado en el artículo 209 Superior, como principio fundamental de la Función Administrativa, el de la publicidad.”*<sup>5</sup>

La Circular Externa No. 0061 de 2025 fue, por tanto, emitida en desconocimiento de los mínimos procedimentales exigidos para los actos de alcance general. Esta omisión no fue accidental, sino una decisión consciente de presentar el contenido normativo del acto bajo la forma aparente de una circular no reglamentaria, eludiendo así los deberes de publicidad, motivación, consulta pública y análisis fiscal. Este uso indebido de la forma administrativa configura una causal de nulidad por expedición irregular, conforme al numeral 2 del artículo 137 del CPACA.

#### **4.6.2. Omisión del análisis de impacto fiscal**

La expedición de la Circular también vulnera el artículo 339 de la Constitución, el Acto Legislativo 03 de 2011, y la Ley 819 de 2003, que imponen a toda autoridad que genere normas con incidencia

---

<sup>5</sup> Ibidem



fiscal el deber de acompañarlas con un estudio que cuantifique sus impactos y señale las fuentes de financiación.

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 exige que todo proyecto de norma que implique gasto público debe estar acompañado de un análisis que cuantifique sus impactos y que indique de forma explícita las fuentes de financiación. A su vez, el Acto Legislativo 03 de 2011 establece que cualquier iniciativa que tenga incidencia fiscal debe indicar su impacto en el marco fiscal de mediano plazo. Estas normas son aplicables a los actos administrativos del Ejecutivo cuando estos generan obligaciones de gasto o efectos presupuestales.

La Circular No. 0061 de 2025 permite a los empleados públicos ausentarse los días 28 y 29 de mayo sin sufrir descuentos ni sanciones, con cargo al erario y sin que se presten los servicios públicos a su cargo. Esto representa un gasto público directo, sin soporte legal ni evaluación fiscal.

Además, el Consejo de Estado ha reiterado que la ausencia de este análisis constituye un vicio que compromete la validez del acto administrativo, pues no puede la administración comprometer recursos públicos sin evaluar previamente su impacto en las finanzas del Estado.

En conclusión, al haber expedido la Circular Externa No. 0061 de 2025 sin la debida valoración del impacto fiscal, el Ministerio del Trabajo incurrió en una infracción de normas sustanciales que debían fundamentar su actuación, y que son exigibles tanto por disposiciones legales como por la jurisprudencia constitucional y contenciosa.

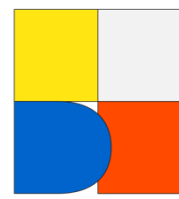
#### **4.6.3 Análisis de impacto fiscal respecto de una medida administrativa equivalente y reciente que permite dimensionar la gravedad:**

Como referencia -y ejemplo de una práctica nociva reiterada por el actual Gobierno nacional-, el Decreto 302 de 2025, que declaró un “día cívico”, generó impactos fiscales millonarios para múltiples entidades. En el caso de la Circular Externa No. 0061 de 2025, el alcance es aún más grave, pues se trata de una medida extendida a dos días consecutivos y dirigida no solo al sector público, sino también al sector privado. A pesar de ello, el Ministerio del Trabajo omitió por completo la elaboración y publicación de cualquier estudio de impacto fiscal.

FEDe. Colombia presentó derechos de petición para conocer el impacto fiscal de esta medida, respecto de lo cual preguntó: *“Informe el costo total de la nómina de la entidad en un día hábil laboral, especificando si dicho cálculo incluye o excluye gastos adicionales como prestaciones sociales”* (Anexo 4).

Considerando las respuestas obtenidas, en la siguiente tabla se discriminan los costos que representa un (1) día hábil laboral de la nómina para las siguientes entidades:

| Entidad        | Costo Nómina incluyendo prestaciones | Costo Nómina excluyendo prestaciones |
|----------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| SuperNotariado | \$624,318,494.00                     |                                      |



|                        |                                  |                                  |
|------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| <b>SuperFinanciera</b> | \$490,819,786.00                 |                                  |
| <b>SuperSubsidio</b>   | \$94,650,786.43                  |                                  |
| <b>ICFES</b>           | <a href="#">\$554,035,249.00</a> |                                  |
| <b>ICETEX</b>          | \$79,992,646.00                  |                                  |
| <b>DNDA</b>            |                                  | \$8,205,546.00                   |
| <b>AGN</b>             | \$33,700,929.00                  |                                  |
| <b>DNP</b>             |                                  | \$182,961,691.00                 |
| <b>Imprenta</b>        | \$43,721,000.00                  |                                  |
| <b>DPS</b>             | \$392,355,555.00                 |                                  |
| <b>DAPRE</b>           |                                  | \$187,925,592.00                 |
| <b>RTVC</b>            |                                  | \$19,977,443.00                  |
| <b>SENA</b>            |                                  | \$1,865,000.00                   |
| <b>UNP</b>             | \$284,884,416.00                 |                                  |
| <b>ICBF</b>            |                                  | \$1,303,973,791.00               |
| <b>MinComercio</b>     |                                  | \$111,421,838.00                 |
| <b>MinMinas</b>        |                                  | \$79,883,223.00                  |
| <b>MinJusticia</b>     | \$133,009,987.26                 |                                  |
| <b>MinIgualdad</b>     |                                  | <a href="#">\$250,991,666.00</a> |
| <b>MinDeporte</b>      | \$61,967,608.00                  |                                  |
| <b>MinDefensa</b>      | \$156,851,811.00                 |                                  |
| <b>MinTIC</b>          | <a href="#">\$144,347,052.00</a> |                                  |
| <b>MinCiencias</b>     | \$34,638,560.14                  |                                  |
| <b>MinAmbiente</b>     | \$143,802,200.00                 |                                  |
| <b>MinAgricultura</b>  | \$73,785,195.00                  |                                  |
| <b>MinExterior</b>     | \$161,931,759.00                 |                                  |
| <b>TOTAL:</b>          | <b>\$3,508,813,033.83</b>        | <b>\$2,147,205,790.00</b>        |

Fuente: elaboración propia<sup>6</sup>

<sup>6</sup> En los montos del ICFES, MinTIC y MinIgualdad se incluye el enlace de su página de transparencia, dada la remisión que hicieron en su respuesta a su portal web. En el caso del Ministerio de Justicia, en su respuesta frente al costo total de un día hábil incluyeron los siguientes rubros: asignación básica, gastos de representación, primas

Lo anterior permite ilustrar al Despacho la magnitud del impacto fiscal que conlleva la ausencia simultánea de empleados públicos durante un (1) día hábil, conforme se desprende de la información suministrada por las 23 entidades que respondieron la respectiva solicitud de información. Este efecto se agrava en el caso concreto, dado que la Circular Externa No. 0061 de 2025 autoriza la inasistencia laboral durante dos días consecutivos —28 y 29 de mayo de 2025—, sin establecer compensaciones ni evaluar la afectación presupuestal. A ello debe añadirse que no se contabilizan los costos asociados a los contratistas por prestación de servicios, quienes, en muchos casos, perciben honorarios fijos sin sujeción a cumplimiento diario, lo cual puede traducirse en una afectación aún mayor a los recursos del Estado.

En suma, la Circular Externa No. 0061 de 2025 fue expedida en franca contravención de las reglas que rigen la producción de actos administrativos generales. La omisión de publicación previa, consulta ciudadana y análisis de impacto fiscal —tanto como requisitos autónomos como en su conjunto— configura una expedición irregular y sustancialmente viciada, lo cual constituye una causal de nulidad conforme al artículo 137, numeral 2 del CPACA.

#### **4.7. La Circular Externa No. 0061 de 2025 infringe el régimen de inspección y vigilancia y el principio de legalidad sancionatoria**

La Circular Externa No. 0061 de 2025 incurre en un vicio sustancial al establecer, por vía de acto administrativo general, un supuesto deber jurídico para empleadores públicos y privados consistente en permitir la ausencia de los trabajadores durante los días 28 y 29 de mayo de 2025, con goce de salario y sin consecuencias disciplinarias o contractuales. Adicionalmente, advierte que el Ministerio del Trabajo podrá iniciar investigaciones administrativas contra los empleadores que incurran en “restricciones, sanciones, descuentos salariales o represalias” por dichas ausencias, incluso admitiendo quejas anónimas.

Este contenido normativo, al imponer una conducta obligatoria a particulares y autoridades públicas, y asociar a su incumplimiento una consecuencia sancionatoria, configura materialmente una regulación de carácter imperativo. Sin embargo, ni la Ley 1610 de 2013 ni el Código Sustantivo del Trabajo —normas que delimitan las competencias del Ministerio del Trabajo en materia de inspección, vigilancia y control— le otorgan facultades para crear nuevos deberes jurídicos ni para imponer consecuencias sancionatorias mediante actos administrativos generales. Incluso si existiera una habilitación legal ambigua, el principio de legalidad sancionatoria exige norma expresa con fuerza de ley.

El artículo 3 de la Ley 1610 de 2013 establece las funciones principales de las Inspecciones del Trabajo y Seguridad Social, entre las que se destacan:

---

técnicas, auxilio de alimentación y transporte; aportes empleador de seguridad social (salud y pensión); aportes parafiscales, prima de vacaciones, prima de navidad, prima de servicios, bonificación por servicios prestados, bonificación de recreación, bonificación de dirección y auxilio de cesantías. Todos estos conceptos se incluyen en la cuantificación en atención a la respuesta dada por la entidad.

*“ARTÍCULO 3o. FUNCIONES PRINCIPALES. Las Inspecciones del Trabajo y Seguridad Social tendrán las siguientes funciones principales:*

*1. Función Preventiva: Que propende porque todas las normas de carácter sociolaboral se cumplan a cabalidad, adoptando medidas que garanticen los derechos del trabajo y eviten posibles conflictos entre empleadores y trabajadores.*

*2. Función Coactiva o de Policía Administrativa: Como autoridades de policía del trabajo, la facultad coercitiva se refiere a la posibilidad de requerir o sancionar a los responsables de la inobservancia o violación de una norma del trabajo, aplicando siempre el principio de proporcionalidad.*

*3. Función Conciliadora: Corresponde a estos funcionarios intervenir en la solución de los conflictos laborales de carácter individual y colectivo sometidos a su consideración, para agotamiento de la vía gubernativa y en aplicación del principio de economía y celeridad procesal.*

*4. Función de mejoramiento de la normatividad laboral: Mediante la implementación de iniciativas que permitan superar los vacíos y las deficiencias procedimentales que se presentan en la aplicación de las disposiciones legales vigentes.*

*5. Función de acompañamiento y garante del cumplimiento de las normas laborales del sistema general de riesgos laborales y de pensiones. (...)” -Subrayas fuera de texto-*

Ninguna de estas funciones autoriza al Ministerio a crear nuevas infracciones ni establecer sanciones sin ley previa.

Este límite está fundado directamente en el artículo 150, numeral 8, de la Constitución, que reserva al Congreso la competencia exclusiva para “expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución”.

Se complementa con el artículo 29 ibidem, que consagra el derecho fundamental al debido proceso en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, y que establece expresamente que “Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.”

En el mismo sentido, el artículo 121 constitucional consagra el principio de legalidad en el ejercicio de funciones públicas, al disponer que: “Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.”

En desarrollo de estas normas, el artículo 3 numeral 1 del CPACA señala que:

*“Artículo 3. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

*[...]*

*1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.*

*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*”. (Negrilla fuera de texto)

En consecuencia, la creación de obligaciones y sanciones mediante un acto general sin respaldo legal expreso vulnera los artículos 29, 121 y 150-8 de la Constitución y el artículo 3 del CPACA.

La jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que es competencia exclusiva del Legislador establecer la descripción de las conductas sancionables, así como las clases y cuantías de las sanciones a imponer:

*“De lo expuesto se tiene que para la doctrina de la Sala, la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, es competencia exclusiva del Legislador establecer la descripción de las conductas sancionables, así como las clases y cuantías de las sanciones a imponer. Lo anterior implica un mandato de tipificación que se expresa en describir los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, así como determinación de tipo y cuantía de las sanciones que serán impuestas. En la tipificación de las infracciones, podrán preverse tipos en —blanco bajo remisiones normativas precisas o criterios por medio de los cuales se pueda determinar con claridad la conducta.*

*Así mismo, la ley debe señalar el procedimiento a seguir para la imposición de la sanción (reserva de ley en materia de procedimiento) y la autoridad competente para adelantarlo e imponer finalmente la sanción administrativa*”<sup>7</sup>. -Subrayas fuera de texto-

En suma, toda potestad sancionatoria está reservada al legislador, y el Congreso es el único órgano facultado para definir infracciones y sanciones. La Circular 0061 de 2025, al establecer un nuevo deber para los empleadores -la concesión de un permiso remunerado por dos días- y al anunciar investigaciones por su incumplimiento, excede manifiestamente la competencia del Ministerio del Trabajo.

No existe norma con rango legal que contemple como sancionable la negativa a conceder dicho permiso. La Circular crea, en consecuencia, una falta inexistente y vulnera flagrantemente el principio de legalidad sancionatoria, que exige ley previa para cualquier conducta susceptible de sanción.

#### **4.8. La Circular Externa No. 0061 de 2025 vulnera el principio de autonomía privada y gestión empresarial:**

<sup>7</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación: 11001030600020180021700(2403). C.P. Germán Alberto Bula Escobar. (5 de marzo de 2019).

La Circular Externa No. 0061 de 2025 vulnera el derecho a la libertad económica y la iniciativa privada, pilares del modelo económico colombiano consagrados en los artículos 333 y 334 de la Constitución. Conforme al artículo 333, la libre empresa es un derecho garantizado a los ciudadanos, y cualquier intervención estatal debe ser razonable y proporcional. Por su parte, el artículo 334 faculta al Estado para intervenir en la economía con fines de equidad y sostenibilidad, pero siempre dentro de los límites que impone el respeto al ejercicio lícito de la actividad empresarial.

Contrario a este marco constitucional, la Circular impone a los empleadores -sin fundamento legal- la prohibición de descontar salario o aplicar consecuencias disciplinarias, incluso el despido por justa causa, a los trabajadores que se ausenten de sus labores los días 28 y 29 de mayo de 2025. Con ello, impide el ejercicio legítimo de la dirección y organización del trabajo, funciones esenciales de la gestión empresarial.

La facultad de los empleadores para organizar sus procesos productivos, planificar la jornada laboral y exigir el cumplimiento de los deberes contractuales está reconocida tanto en el régimen laboral vigente como en el núcleo esencial de la libertad de empresa. Sin embargo, la Circular priva a los empleadores de herramientas legales para garantizar la continuidad del servicio o la producción, afectando su capacidad de cumplir compromisos contractuales, reprogramar operaciones y responder ante terceros.

Además, al trasladar unilateralmente el costo económico de la movilización a los empleadores -sin contraprestación ni norma legal habilitante- se impone una carga desproporcionada que afecta particularmente a las pequeñas y medianas empresas, más vulnerables a los sobrecostos y a las interrupciones imprevistas.

Es importante resaltar que la Circular Externa No. 0061 de 2025 fue expedida el día 27 de mayo de 2025 en horas de la tarde, sin mediar consulta, concertación o socialización con los empleadores privados, para que pudieran organizar o mitigar los graves impactos que pudieron ocurrir por la ausencia masiva de trabajadores al cumplimiento de sus labores, afectando claramente la productividad y generando afectaciones económicas para las industrias. Es claro que el Gobierno esperó a última hora para publicar la mencionada Circular, con la finalidad de que los empleadores ni la opinión pública, pudieran levantar la mano o impedir la publicación de esta clase de actuaciones arbitrarias.

Se insiste, si bien el Estado puede intervenir en la economía por mandato del artículo 334 constitucional, dicha intervención debe realizarse mediante ley y respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Un acto administrativo como la Circular 0061, que altera las consecuencias jurídicas de la ausencia laboral e interfiere con el régimen legal de relaciones laborales, excede abiertamente las competencias del Ministerio del Trabajo en materia de inspección, vigilancia y control. En ese sentido, afecta el núcleo esencial del derecho a la libre empresa y la autonomía privada garantizados en el orden constitucional.

#### **4.9. La Circular Externa No. 0061 de 2025 fue expedida con desviación de poder:**

La Circular Externa No. 0061 de 2025 incurre en el vicio de desviación de poder, causal prevista en el artículo 137 del CPACA, al haber sido expedida con un propósito distinto al legalmente previsto para este tipo de medidas. Respecto de esta causal de nulidad el Consejo de Estado ha afirmado:

*“Se tiene reconocido que la desviación de poder tiene lugar cuando un acto administrativo que fue expedido por un órgano o autoridad competente y con las formalidades debidas, en realidad persigue fines distintos a los que le ha fijado el ordenamiento jurídico y que se presumen respecto de dicho acto. Esta causal de nulidad se da tanto cuando se persigue un fin espurio, innoble o dañino como cuando se procura un fin altruista o benéfico para el Estado o la sociedad, pero que en todo caso es distinto del autorizado o señalado por la norma pertinente.*

*Para su valoración es necesario tener en cuenta tanto los fines generales e implícitos en toda actuación administrativa (satisfacción del interés general, búsqueda del bien común, mejoramiento del servicio público, etc.), como el específico para cada tipo de acto administrativo, el cual se halla en la regulación de la atribución o competencia que con él se ejerce.”*<sup>8</sup> -Subrayas fuera de texto-

Como se observa, el Consejo de Estado ha sostenido que la desviación de poder se configura cuando el acto persigue fines ajenos o incompatibles con los establecidos por el ordenamiento jurídico para esa clase de decisiones. La desviación puede darse incluso cuando se persigue un fin aparentemente legítimo, si este no corresponde al autorizado por la norma que otorga la competencia.

En el caso concreto, la Circular Externa No. 0061 de 2025 permite e impulsa a los empleados públicos y privados para ausentarse a su lugar de trabajo los días 28 y 29 de mayo de 2025 para “participar en las jornadas de movilización” convocadas por el Gobierno Nacional. Si bien la circular menciona de forma genérica los derechos a la protesta y la participación, el contexto de su expedición y su propio contenido indican que su verdadera finalidad es respaldar la consulta popular promovida por el Presidente de la República, como lo han confirmado declaraciones públicas del Jefe de Estado y del Ministro del Trabajo.<sup>9</sup>

En efecto, en el inciso 2º de la Circular Externa No. 0061 de 2025 se señala:

*“En ese sentido, se recuerda que las y los trabajadores tienen derecho a participar en las jornadas de movilización convocadas para los días 28 y 29 de mayo de 2025, sin que ello pueda dar lugar a restricciones, sanciones, descuentos salariales, ni ningún tipo de represalia por parte de los empleadores, sean públicos o privados.”*

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Radicación: 66001233100019980064501. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno (E)

<sup>9</sup> Nota de prensa titulada “Presidente de la CUT ratificó ‘grandes movilizaciones’ para apoyar la consulta popular de Petro: ‘La oligarquía es la que no permite avanzar’”. Publicada en el medio digital de comunicación INFOBAE el 23 de mayo de 2025, disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2025/05/23/presidente-de-la-cut-ratifico-grandes-movilizaciones-para-apoyar-la-consulta-popular-de-petro-la-oligarquia-es-la-que-no-permite-avanzar/>



Adicionalmente, el inciso final de la citada circular advierte que el no acatamiento de lo allí dispuesto acarrearía consecuencias:

*“En virtud de lo anterior, el Ministerio del Trabajo, en ejercicio de sus facultades de vigilancia y control, podrá iniciar las investigaciones administrativas correspondientes ante la eventual vulneración de estos derechos. Las personas trabajadoras podrán presentar sus quejas, incluso de forma anónima, por los canales institucionales dispuestos para tal fin, con el objeto de activar los mecanismos de protección verificación e intervención previstos en la normativa vigente.”.*

Estas disposiciones, lejos de limitarse a recordar los derechos de manifestación, constituyen una instrucción concreta para participar en movilizaciones de carácter político, acompañada de una advertencia de posibles investigaciones y sanciones para quienes no acaten tales directrices.

En ese contexto, la circular incurre en un uso instrumental de las competencias administrativas para fines de movilización política, lo cual compromete la neutralidad del Estado y puede constituir una forma indirecta de presión sobre servidores públicos y trabajadores del sector privado. En el caso de los empleados oficiales, podría incluso entrar en tensión con lo dispuesto en el artículo 38, numeral 1, de la Ley 996 de 2005, que prohíbe a los servidores públicos “acusar, presionar o determinar, en cualquier forma, a subalternos para que respalden alguna causa, campaña o controversia política”.

Asimismo, al imponer restricciones a los empleadores para hacer valer el cumplimiento de las obligaciones contractuales, la circular afecta el normal desarrollo de las actividades productivas y el ejercicio de la libertad de empresa.

En conclusión, aunque la Circular 0061 se presenta formalmente como una directiva administrativa, su contenido y finalidad real revelan un desvío del fin legal que debe orientar la actuación del Ministerio del Trabajo. Al emplear la figura de la circular para inducir la participación en actos de respaldo a una iniciativa gubernamental, el Ministerio ha excedido los límites constitucionales del principio de legalidad y ha vulnerado el deber de neutralidad del Estado.

En consecuencia, se configura el vicio de desviación de poder, lo que compromete la validez del acto conforme al artículo 137 del CPACA y la jurisprudencia del Consejo de Estado.

## V. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

### 5.1. Procedencia de la medida cautelar:

El artículo 229 del CPACA- contempla la medida cautelar de suspensión provisional exigiendo una “*petición de parte debidamente sustentada*”, y el artículo 231 impone como requisito la “*(...) violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.*”.

De esta manera, a la luz del artículo 231 del CPACA, el operador judicial puede analizar la transgresión, bien sea con la confrontación entre el acto y las normas superiores invocadas, o con el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, sin que ello implique prejuzgamiento<sup>10</sup>.

En este caso, la flagrante contradicción entre la Circular Externa No. 0061 de 2025 y normas constitucionales y legales superiores justifica la necesidad de suspender de inmediato su aplicación, pues su uso genera afectaciones irreparables a los derechos fundamentales.

## **5.2. Fundamentos de la suspensión provisional:**

La aplicación de la Circular Externa No. 0061 de 2025 genera múltiples afectaciones graves e irreversibles en el sector público y privado, que justifican la suspensión provisional inmediata de dicho acto administrativo. A continuación, se presenta una síntesis de los principales cargos que sustentan la solicitud de suspensión provisional, sin perjuicio de lo desarrollado en extenso en la demanda.

### **5.2.1. La Circular Externa No. 0061 de 2025 infringe el principio de reserva de ley:**

#### **i) Normas infringidas:**

- **Constitución:** artículo 6, 53, 121, 122, 123, 150-2.
- **Ley 909 de 2004:** Incorpora una nueva situación administrativa no contemplada en la ley.
- **Decreto Ley 2400 de 1968:** artículo 18.
- **Decreto 1083 del 2015:** artículos 2.2.5.5.1, 2.2.5.5.3, 2.2.5.5.4, 2.2.5.5.17, 2.2.5.5.51 y 2.2.5.5.56.
- **Código Sustantivo del Trabajo:** artículos 3, 60-4, 62-6 y 173-2.

#### **ii) Síntesis del cargo expuesto en la demanda:**

La Circular Externa No. 0061 de 2025 infringe el principio de reserva de ley, consagrado en la Constitución, al regular la declaratoria de días de descanso remunerado para empleados del sector público y privado, materia que corresponde exclusivamente al Congreso de la República. No existe norma que faculte al Gobierno para declarar permisos remunerados para "participar en jornadas de movilización". Específicamente, para los empleados públicos, la Ley 909 de 2004, el Decreto Ley 2400 de 1968 y el Decreto 1083 de 2015 rigen los permisos remunerados y no pueden ser alterados por una circular.

Al impedir los descuentos salariales por la participación en movilizaciones los días 28 y 29 de mayo de 2025, la Circular Externa No. 0061 introduce una nueva causal de justificación para la ausencia

---

<sup>10</sup> Artículo 229 inciso segundo del CPACA.

laboral no contemplada en el artículo 173 del CST, alterando su contenido, el cual, junto con el artículo 60, prohíbe faltar sin justa causa o permiso del empleador y define taxativamente dichas causas. Esta situación podría exponer a los trabajadores a un despido con justa causa, ya que ausentarse bajo una justificación no reconocida por el CST contraviene la obligación de realizar personalmente la labor y puede constituir una violación grave de las obligaciones contractuales.

Por lo tanto, al impulsar estas ausencias remuneradas sin habilitación legal, el Ministro del Trabajo habría invadido una competencia reservada al legislador, incurriendo en una causal de nulidad por infracción directa a normas de superior jerarquía, extralimitación de funciones y desconocimiento del principio de legalidad.

### **5.2.2. La Circular Externa No. 0061 de 2025 infringe el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos**

#### **i) Normas infringidas:**

- **Ley 909 de 2004:** Incorpora una nueva situación administrativa no contemplada en la ley.
- **Decreto Ley 2400 de 1968:** artículo 18.
- **Decreto 1083 del 2015:** artículos 2.2.5.5.1, 2.2.5.5.3, 2.2.5.5.4, 2.2.5.5.17, 2.2.5.5.51 y 2.2.5.5.56.

#### **ii) Síntesis del cargo expuesto en la demanda:**

La Circular Externa No. 0061 de 2025 infringe el régimen de la función pública al ordenar una suspensión generalizada de actividades laborales en la Rama Ejecutiva, desconociendo la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1083 de 2015. Esta medida ignora que las situaciones administrativas de los servidores públicos, como licencias o permisos, constituyen un catálogo taxativo que solo puede ser modificado por el legislador y no mediante actos administrativos generales.

El "permiso remunerado para participar en movilizaciones" que establece la circular no se ajusta a ninguna causal legal existente para licencias o permisos remunerados, los cuales además requieren solicitud individual y autorización del nominador de cada entidad, no una imposición general. Así, se configura un permiso remunerado generalizado sin fundamento legal, contraviniendo el deber de los servidores de dedicar la totalidad de su tiempo de trabajo a sus funciones, salvo excepciones legales.

Adicionalmente, la circular vulnera el principio de remuneración por servicios efectivamente prestados, consagrado en el artículo 2.2.5.5.56 del Decreto 1083 de 2015 y respaldado por la Corte Constitucional. Este principio establece que el pago a servidores públicos presupone la prestación efectiva del servicio, por lo que no existe derecho a remuneración por días no laborados sin justificación legal. Pagar salarios sin la debida contraprestación laboral, como lo implicaría la circular, podría acarrear responsabilidades penales y disciplinarias, además de la obligación de reintegrar dichos montos.

### **5.2.3. La Circular Externa No. 0061 de 2025 infringe normas superiores por afectación a la continuidad de las funciones esenciales del Estado:**

#### **i) Normas infringidas:**

- **Constitución:** artículos 2, 209 y 365.
- **Ley 1437 de 2011 (CPACA):** artículo 3 numerales 11 y 12.

#### **ii) Síntesis del cargo expuesto en la demanda:**

La Circular Externa No. 0061 de 2025 ordena la suspensión generalizada de actividades en las entidades de la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial, sin prever mecanismos para la continuidad institucional ni salvaguardar la prestación de funciones esenciales del Estado. Esta decisión vulnera principios constitucionales y disposiciones legales que regulan el funcionamiento ininterrumpido de la administración pública. Al impulsar a los empleados públicos a ausentarse de su trabajo los días 28 y 29 de mayo de 2025 para participar en movilizaciones, la circular interrumpe la operación de las entidades públicas sin evaluar ni garantizar la prestación mínima de servicios esenciales ni la operatividad básica del aparato estatal.

La Constitución, en sus artículos 2, 209 y 365, establece el servicio a la comunidad, la efectividad de los derechos y la continuidad en la prestación de servicios públicos como pilares del Estado. Además, los numerales 11 y 12 del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 exige que las autoridades actúen conforme a los principios de eficacia y economía. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que ni siquiera en estados de excepción se pueden suspender funciones esenciales del Estado sin salvaguardas, y mucho menos mediante una simple circular.

Esta suspensión simultánea de actividades en todas las entidades públicas de nivel nacional y territorial pone en riesgo la continuidad de servicios públicos fundamentales lo cual no se justifica bajo el pretexto de promover una jornada simbólica. Por lo tanto, la circular infringe normas de superior jerarquía al paralizar el funcionamiento de las entidades públicas sin fundamento jurídico suficiente ni medidas de mitigación, afectando la continuidad de las funciones esenciales del Estado.

### **5.2.4. La Circular Externa No. 0061 de 2025 infringe el régimen de inspección y vigilancia y el principio de legalidad sancionatoria:**

#### **i) Normas infringidas:**

- a) **Constitución:** artículo 69.
- b) **Ley 30 de 1992:** artículos 28, 29, 57 y 65 de la Ley 30 de 1992.

#### **ii) Síntesis del cargo expuesto en la demanda:**

La Circular demandada establece la obligación para los empleadores de conceder un permiso remunerado a sus trabajadores los días 28 y 29 de mayo de 2025, advirtiendo con investigaciones y sanciones administrativas a quienes incumplan, incluso mediante quejas anónimas. Sin embargo, esta medida es cuestionada por exceder las facultades del Ministerio, ya que ni la Ley 1610 de 2013 ni el Código Sustantivo del Trabajo le otorgan la potestad de crear este tipo de deberes jurídicos ni las sanciones asociadas.

La entidad demandada al imponer obligaciones sin un sustento legal expreso, tipifica nuevas faltas y establece sanciones vulnerando el principio de legalidad sancionatoria y el principio de reserva de ley consagrados en la Constitución (arts. 29, 121, 150-8) y el CPACA (art. 3, num. 1), extralimitándose en sus funciones de inspección y vigilancia.

#### **5.2.5. La Circular Externa No. 0061 de 2025 vulnera el principio de autonomía privada y gestión empresarial:**

##### **i) Normas infringidas:**

- **Constitución:** artículo 333 y 334.

##### **ii) Síntesis del cargo expuesto en la demanda:**

La Circular Externa No. 0061 de 2025 al impedir ilegalmente que los empleadores descuenten salarios o apliquen sanciones a trabajadores ausentes los días 28 y 29 de mayo de 2025 por participar en movilizaciones, la circular interfiere con la capacidad de dirección empresarial y la organización del trabajo. Esta medida impone una carga desproporcionada a los empleadores, obligándolos a asumir costos por servicios no prestados y afectando su planeación financiera y operativa, sin una norma legal de rango superior que la respalde.

Si bien el Estado puede intervenir en la economía, debe hacerlo mediante ley y respetando la razonabilidad y proporcionalidad; una circular externa no puede exceder sus facultades de inspección, vigilancia y control al modificar obligaciones contractuales y disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo, coartando la capacidad de los empleadores de aplicar las normas laborales vigentes.

#### **5.2.6. La Circular Externa No. 0061 de 2025 fue expedida con desviación de poder:**

##### **i) Normas infringidas:**

- **Ley 1437 de 2011 (CPACA):** artículo 137.

- **Ley 996 de 2005:** artículo 38 numeral 1.

##### **ii) Síntesis del cargo expuesto en la demanda:**

La Circular Externa No. 0061 de 2025, al impulsar a los empleados públicos y privados a ausentarse de su trabajo los días 28 y 29 de mayo de 2025 para "participar en las jornadas de movilización", no busca realmente garantizar el derecho a la libre movilización ciudadana. En cambio, su verdadera intención sería la movilización pública en apoyo a la consulta popular presentada por el Gobierno Nacional, como se desprende del texto de la circular y de declaraciones oficiales.

Al prohibir descuentos salariales o sanciones por participar en dichas movilizaciones y advertir sobre investigaciones por incumplimiento, la medida podría presionar indebidamente a los empleados para respaldar una agenda política, lo cual, para los servidores públicos, contravendría la prohibición de influir en subalternos para apoyar causas políticas. Así, aunque formalmente legal, el contenido y contexto de la circular evidencian un uso de herramientas administrativas para fines de movilización política, comprometiendo su validez.

#### **i) Fundamentación de la apariencia de buen derecho:**

La demanda cumple con la teoría del *fumus boni iuris* (apariencia de buen derecho) porque articula una argumentación jurídica y detallada que hace plausible la pretensión de nulidad de la Circular Externa No. 0061 de 2025. Esto se evidencia a través de cada uno de los cargos desarrollados, cada uno con su respectivo sustento normativo y fáctico, configura la "apariencia de buen derecho" necesaria, como la infracción del principio de reserva legal, del Código Sustantivo del Trabajo y la Ley 50 de 1990, del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de normas superiores por afectación a la continuidad de las funciones esenciales del Estado, del régimen de inspección y vigilancia y el principio de legalidad sancionatoria, fue expedida de manera irregular y sin contar con análisis de impacto fiscal, vulnera el principio de autonomía privada y gestión empresarial y fue expedida con desviación de poder.

#### **ii) Fundamentación del peligro en la demora:**

La aplicación de la Circular Externa No. 0061 de 2025 está programada para los días 28 y 29 de mayo de 2025. Esta inminencia temporal es crucial, ya que la ejecución de dicho acto administrativo generaría de forma inmediata múltiples afectaciones graves e irreversibles en el sector público y privado.

El peligro se materializa porque, de no suspenderse la Circular:

- Se interrumpiría la operación de las entidades públicas y se pondría en riesgo la continuidad de servicios públicos fundamentales, al impulsar a los empleados a ausentarse de su trabajo.
- Se obligaría a los empleadores, tanto públicos como privados, a asumir cargas desproporcionadas al tener que remunerar días no laborados sin posibilidad de aplicar descuentos o sanciones, vulnerando el principio de remuneración por servicios efectivamente prestados y afectando su planeación financiera y operativa.
- Se expondría a los trabajadores del sector privado a posibles despidos con justa causa, si se ausentan amparados en una justificación no reconocida por el Código Sustantivo del Trabajo.

- Los servidores públicos podrían incurrir en responsabilidades por recibir pagos sin la debida contraprestación laboral.

Considerando la alta carga procesal y los tiempos habituales de resolución en la jurisdicción contencioso-administrativa, es altamente improbable que se profiera una sentencia definitiva sobre la legalidad de la Circular Externa No. 0061 de 2025 antes de que estos perjuicios se consumen y sus efectos se prolonguen. Esta dilación en la decisión final haría que cualquier sentencia posterior resultara tardía para prevenir o remediar eficazmente los daños graves y de difícil reparación ya causados.

Por lo tanto, el *periculum in mora* se configura por el riesgo inminente de que la aplicación de la Circular cause efectos adversos significativos e irreparables antes de que se pueda emitir un juicio de fondo sobre su legalidad. Esto subraya la imperiosa necesidad de decretar la suspensión provisional del acto administrativo para salvaguardar los intereses en juego y la integridad del ordenamiento jurídico.

### 5.3. Solicitud de medida cautelar:

Se solicita como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos de la Circular Externa No. 0061 de 2025 “*Garantías laborales frente a la participación en las jornadas de movilización del 28 y 29 de mayo de 2025*” expedida por el **MINISTERIO DEL TRABAJO**.

## VI. PRESUPUESTOS PROCESALES

### 6.1. Competencia:

El H. Consejo de Estado es **competente** para conocer de la presente demanda, a la luz de lo dispuesto en el artículo 149, numeral 1° del CPACA según el cual:

*“Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:*

1. *De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.”*  
(Subrayado ajeno al original)

La presente acción es procedente en los términos del artículo 137 del CPACA, en la medida en que con ella se pretende la declaración de nulidad de la Circular Externa No. 0061 de 2025 “*Garantías laborales frente a la participación en las jornadas de movilización del 28 y 29 de mayo de 2025*” expedida por el Ministerio del Trabajo, autoridad del orden nacional.

### 6.2. Ausencia de publicación del acto administrativo demandado:



El artículo 119 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) establece que los actos administrativos de carácter general deben ser publicados en el Diario Oficial para su validez y oponibilidad. La omisión de esta publicación impide su aplicación y hace procedente su suspensión.

De acuerdo con el numeral 1 del artículo 166 CPACA, “[c]uando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o el periódico, gaceta o boletín en que se hubiere publicado de acuerdo con la ley, a fin de que se solicite por el Juez o Magistrado Ponente antes de la admisión de la demanda. Igualmente, se podrá indicar que el acto demandado se encuentra en el sitio web de la respectiva entidad para todos los fines legales.”.

En este sentido, bajo gravedad de juramento, señalo que la Circular Externa No. 0061 de 2025 “Garantías laborales frente a la participación en las jornadas de movilización del 28 y 29 de mayo de 2025” expedida por el Ministerio del Trabajo el 27 de mayo de 2025, no fue publicada en el Diario Oficial, sino en la web de la entidad, a saber:

<https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/81894008/Circular+No.+0061.pdf/17aaa86c-243f-4486-7b2b-dd5909a622ec?t=1748376711222>

En este sentido, solicito respetuosamente al Consejo de Estado solicitar al Ministerio del Trabajo aportar copia del acto administrativo original, el cual debe reposar en la citada entidad.

## VII. PRETENSIONES

En virtud de lo anterior se solicita respetuosamente al Consejo de Estado declarar la nulidad de la Circular Externa No. 0061 de 2025 “Garantías laborales frente a la participación en las jornadas de movilización del 28 y 29 de mayo de 2025” expedida por el Ministerio del Trabajo.

## VIII. PRUEBAS

### 8.1. Pruebas aportadas con el escrito de demanda

Pueden consultarse en el siguiente enlace:

|                |                                                                                                                        |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anexo 1</b> | Certificado de existencia y representación legal de la Fundación para el Estado de Derecho.                            |
| <b>Anexo 2</b> | Circular Externa No. 0061 de 2025.                                                                                     |
| <b>Anexo 3</b> | Diario Oficial No. 53.130 del 27 de mayo de 2025                                                                       |
| <b>Anexo 4</b> | Derecho de petición y respuestas Día cívico                                                                            |
| <b>Anexo 5</b> | Derechos de petición radicados por la Fundación considerando las disposiciones de la Circular Externa No. 0061 de 2025 |

Los anexos podrán ser consultados en el siguiente enlace de “google drive”:

[https://drive.google.com/drive/folders/1HZqz7uMAZUhwJoDI8rmUhyUJPPtCQCo?usp=drive\\_link](https://drive.google.com/drive/folders/1HZqz7uMAZUhwJoDI8rmUhyUJPPtCQCo?usp=drive_link)

## 8.2. Oficios

Solicito respetuosamente se oficie la Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que aporte la siguiente información solicitada en derecho de petición radicado el 28 de mayo de 2025:

- a) Certificación sobre si se realizó un análisis de impacto fiscal de la Circular Externa No. 0061 de 2025, con copia del documento técnico correspondiente en caso de existir.
- b) Cálculo del costo estimado para el erario derivado de impulsar a los empleados públicos entidades del sector central y descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial para ausentarse a su lugar de trabajo los días 28 y 29 de mayo de 2025 para “participar en las jornadas de movilización”, especificando el valor por concepto de salarios y prestaciones sociales a servidores públicos por los días no laborados.
- c) Información sobre si se modificó el presupuesto nacional o se hizo algún tipo de ajuste o reserva presupuestal para permitir la implementación de la Circular Externa No. 0061 de 2025.
- d) Copia de cualquier concepto, recomendación o documento técnico que el Ministerio haya emitido, de forma previa o posterior, respecto a la viabilidad fiscal o legal de la Circular Externa No. 0061 de 2025.
- e) Respuesta oficial sobre si la Circular Externa No. 0061 de 2025 fue evaluada en el marco del Marco Fiscal de Mediano Plazo o del Plan Financiero del año 2025, y si tuvo incidencia sobre las metas fiscales del Gobierno Nacional.

## 8.3. Declaraciones de los representantes de personas jurídicas de derecho público.

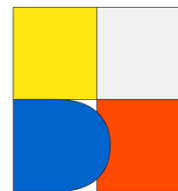
Con fundamento en el artículo 195 del CGP, solicito que el representante administrativo de la entidad demandada rinda informe escrito bajo juramento, sobre los fundamentos de hecho que dieron lugar a la expedición de la Circular Externa No. 0061 de 2025.

En este sentido, una vez sea decretada la prueba, se remitirá al Despacho el cuestionario con las preguntas que deberán ser contestadas en el informe.

## IX. NOTIFICACIONES

- La parte demandante **FEDe. Colombia** recibirá notificaciones:

**Dirección:** Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C



Fundación  
para el Estado  
de Derecho

**Teléfono:** 3001160643

**Correo electrónico:** [notificaciones@fedecolombia.org](mailto:notificaciones@fedecolombia.org)

La parte demandada **Ministerio del Trabajo:**

**Dirección:** Carrera 7 # 31 – 10. Bogotá D.C.

**Teléfono:** 601 5185830.

**Correo electrónico:** [notificacionesjudiciales@mintrabajo.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@mintrabajo.gov.co)

Cordialmente,

**ANDRÉS CARO BORRERO**

C.C 1.136.883.888

Representante legal

**FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**

NTT 901.652-590-1