



Bogotá D.C., 19 de agosto de 2025

Doctor  
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
Secretario General  
Senado de la República de Colombia

Referencia: Radicación Proyecto de Ley: *“Por medio de la cual se crea la prohibición de contratación de personal que desarrolle procesos o actividades misionales permanentes a través de la modalidad de contrato sindical en el sector salud y se dictan otras disposiciones”*

Respetado Doctor González.

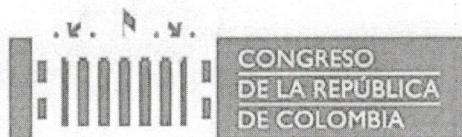
De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los Artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, realizo entrega al Senado de la República del Proyecto de Ley: *“Por medio de la cual se crea la prohibición de contratación de personal que desarrolle procesos o actividades misionales permanentes a través de la modalidad de contrato sindical en el sector salud y se dictan otras disposiciones”*, iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previsto en el Artículo 145 de la referida ley.

Solicito al señor Secretario, se sirva a darle el trámite legislativo en los términos previsto en el Artículo 144 de la Ley 5ª de 1992.

Cordialmente,

BERENICE BEDOYA PÉREZ  
Senadora de la República

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_\_ 2025-SENADO

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA PROHIBICIÓN DE CONTRATACIÓN DE PERSONAL QUE DESARROLLE PROCESOS O ACTIVIDADES MISIONALES PERMANENTES A TRAVÉS DE LA MODALIDAD DE CONTRATO SINDICAL EN EL SECTOR SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** El objeto de esta Ley es restringir el uso de la figura del contrato sindical, estipulado en los Artículos 482 y 483 del Código Sustantivo del Trabajo, reglamentados por los Decretos 1072 de 2015 y 036 de 2016, como mecanismo de tercerización de procesos o actividades misionales permanentes en el sector salud, mediante agremiaciones sindicales, lo cual, en términos de la jurisprudencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, se ha convertido en precarización laboral y en una estrategia de contratación laboral, lo cual precariza el trabajo y las condiciones laborales.

**Artículo 2°. Ámbito de aplicación.** El contrato sindical celebrado por agremiaciones sindicales, para desarrollar procesos o actividades misionales permanentes en el sector salud, tanto en el sector privado como público, no podrá utilizarse como un mecanismo de tercerización laboral del Talento Humano en Salud (THS).

**Parágrafo.** Las Empresas Sociales del Estado (ESE) o las que hagan sus veces, así como las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), tanto públicas como privadas, estarán exentas de cumplir con dicha prohibición para contratar especialistas, que laboren de manera independiente o se encuentren afiliados a dicha agremiación sindical y laboren de forma simultánea en varias ESE e IPS.

**Artículo 2°. Contrato sindical.** El contrato sindical es el que celebran uno o varios sindicatos de trabajadores con uno o varios empleadores o sindicatos patronales para la prestación de servicios o la ejecución de una obra por medio de sus afiliados. Es de naturaleza colectiva laboral, solemne, nominado y principal. Tendrá aplicación restringida en las Empresas Sociales del Estado (ESE) e Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) para la contratación de personal que desarrolle actividades misionales permanentes.

**Artículo 3°. Tercerización laboral.** La tercerización laboral, *outsourcing* o externalización, es un modo de organización de la producción en virtud del cual se hace un encargo a terceros de determinadas partes u operaciones del proceso productivo. Supone el resultado de un procedimiento en el que actividades que, en principio, se prestan (o normalmente son o

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



pueden ser ejecutadas) bajo una organización empresarial única o unificada, terminan siendo efectuadas por unidades económicas real o ficticiamente ajenas a la empresa.

Artículo 4°. Modifíquese el Artículo 2.2.2.1.17 del Decreto 036 de 2016, el cual quedará así:

**Artículo 2.2.2.1.17. Afiliados vinculados para la ejecución del contrato.** La actividad de los trabajadores que se vinculan a una empresa como afiliados de un sindicato a través de un contrato sindical para prestar servicios en procesos o actividades no misionales permanentes o realizar obras se regirá por lo dispuesto en los artículos 373, 482, 483 y 484 del Código Sustantivo del Trabajo, por el presente Decreto, y por lo dispuesto en el contrato sindical y su respectivo reglamento.

Artículo 5°. **Definiciones.** Para la vigencia de la presente ley, en cuanto a la aplicación de la figura jurídica del contrato sindical como modalidad de contratación, deberán tenerse en cuenta las siguientes definiciones:

- a) **Actividades misionales permanentes.** Se entienden como actividades misionales permanentes aquellas directamente relacionadas con la producción de los bienes o servicios característicos de la empresa, es decir las que son esenciales, inherentes, consustanciales o sin cuya ejecución se afectaría la producción de los bienes o servicios característicos del beneficiario.
- b) **Tercerización laboral:** Se entiende como tercerización laboral los procesos que un beneficiario desarrolla para obtener bienes o servicios de un proveedor, siempre y cuando cumplan con las normas laborales vigentes.

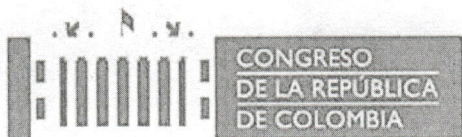
Artículo 6°. Adiciónese un **Parágrafo 1°** al Artículo 2° del Decreto 1429 de 2010, el cual quedará así:

**Artículo 2°.** Cuando un empleador o sindicato de empleadores requiera contratar la prestación de servicios o la ejecución de obras, evaluará en primera instancia la posibilidad de celebrar contrato sindical.

**Parágrafo 1°.** Los empleadores del sector salud, como las Empresas Sociales del Estado (ESE) u otras Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), no podrán celebrar contratos sindicales que impliquen la contratación de personal para la ejecución de procesos y actividades misionales permanentes.

Artículo 7°. Adiciónese un **Parágrafo 2°** al Artículo 2° del Decreto 1429 de 2010, el cual quedará así:

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA



**Artículo 2°.** Cuando un empleador o sindicato de empleadores requiera contratar la prestación de servicios o la ejecución de obras, evaluará en primera instancia la posibilidad de celebrar contrato sindical.

**Parágrafo 2°.** Se exceptúan de la prohibición de contratar mediante contrato sindical la ejecución de actividades misionales permanentes las realizadas por los especialistas.

**Artículo 8°.** *Illegalidad de la tercerización laboral.* La tercerización laboral será ilegal cuando en una institución y/o empresa pública y/o privada coincidan estos dos elementos:

- a) Se vincula personal para el desarrollo de las actividades misionales permanentes a través de un proveedor de los mencionados en este decreto y,
- b) Se vincula personal de una forma que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes, es decir, se evidencie un contrato realidad.

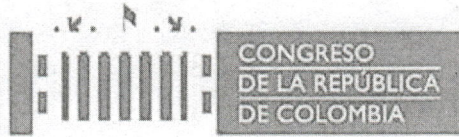
**Artículo 9°.** *Inspección, vigilancia y control.* El Ministerio del Trabajo, actuando a petición de parte o de oficio, realizará la función de inspección, vigilancia y control de las entidades públicas, empresas privadas y agremiaciones sindicales que celebren contratos sindicales para la prestación de servicios o la ejecución de obras, por lo que el incumplimiento de dicha normativa, en cuanto a la contratación de prestación de servicios de carácter misional y permanente, dará lugar a que se abran investigaciones y se impongan las sanciones correspondientes.

**Artículo 10°.** *Sanciones.* El Ministerio de Trabajo, a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas hasta de cinco mil (5000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) a las instituciones y/o empresas públicas y/o privadas, que no cumplan con lo establecido en esta ley.

**Artículo 11.** *Transición.* Las ESE e IPS, tanto públicas como privadas, que a la entrada en vigencia de esta ley tengan vigentes contratos sindicales, deberán respetar el plazo de ejecución que esté estipulado. De manera simultánea deberán definir, en el caso de la ESE e IPS de carácter público, la modalidad de contratación del personal que realiza actividades misionales permanentes, en coordinación con el Ministerio de Salud y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). Las IPS privadas deberán regirse por el Código Sustantivo del Trabajo.

**Parágrafo.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley el Ministerio de Salud y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) definirán

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA




los lineamientos que deberán seguir las ESE y las IPS de carácter público para contratar al personal que realiza actividades misionales permanentes en la institución. Asimismo, deberá

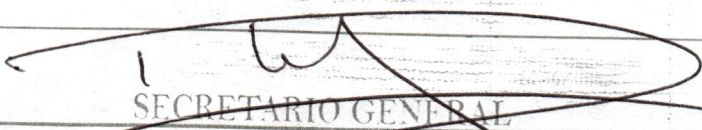
**Artículo 12. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

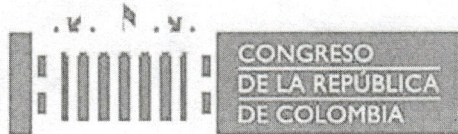
BERENICE BEDOYA PÉREZ  
Senadora de la República

 **SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL**

EL día 19 de Ago del año 2025  
Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de ley X Acto legislativo \_\_\_\_\_  
No. 183 Con su correspondiente  
Exposición de Motivos, suscrito Por: \_\_\_\_\_  
H.S. Berenice Bedoya Pérez

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
  
SECRETARIO GENERAL

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_\_ 2025-SENADO

*“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA PROHIBICIÓN DE CONTRATACIÓN DE PERSONAL QUE DESARROLLE PROCESOS O ACTIVIDADES MISIONALES PERMANENTES A TRAVÉS DE LA MODALIDAD DE CONTRATO SINDICAL EN EL SECTOR SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*

### 1. Justificación

El Proyecto de Ley busca prohibir la modalidad de contrato sindical para la contratación de personal que realiza actividades misionales permanentes, excepto los especialistas, por parte de empleadores como Empresas Sociales del Estado (ESE) e Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), quienes mediante el uso de dicha figura contribuyen a la precarización laboral del sector salud.

Durante la última década se han hecho pocos esfuerzos por parte de los gobiernos de turno y del Ministerio del Trabajo, quienes pese a diferentes pronunciamientos del Consejo de Estado y la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto a que, el contrato sindical es una figura ilegal de contratación ilegal, no han modificado los Decretos 1429 de 2010, 1072 de 2015 y 36 de 2016 que reglamentan los Artículos 482, 483 y 484 del Código Sustantivo del Trabajo.

La ratificación por parte de Colombia, de los diferentes convenios suscritos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), lo obligan, a través del bloque de constitucionalidad, de legislar en favor de la clase trabajadora, por lo que la prohibición del contrato sindical en el sector salud, una especie de tercerización simulada, que reemplazó a las Cooperativas de Trabajo Asociado, reivindica derechos laborales que han sido reclamados durante décadas por centrales obreras y sindicatos de base del sector salud.

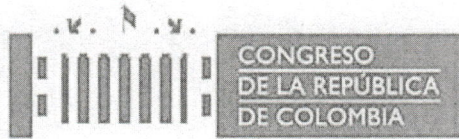
Según Bedoya<sup>1</sup> (2023), este es el origen de la figura del contrato sindical:

El contrato sindical es una importante institución jurídica colombiana que surgió en el siglo pasado (1930) y que ha sufrido profundos cambios en su concepción y en sus usos a lo largo del tiempo. Su origen está ligado a las múltiples protestas y movilizaciones de los años 20 y 30, en el marco de los conflictos sociolaborales existentes entre los braseros y las empresas fluviales a lo largo del río Magdalena, principal arteria económica de Colombia entre 1910 y 1930, por su cauce entraban los productos importados al centro del país y se enviaban los productos a exportar, principalmente el café.

[...]

Esta fue la concepción primigenia del contrato sindical en Colombia, cuya primera normatividad se

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



incorporó en la Ley 83 de 1931, luego en el Decreto 2350 de 1944 y, posteriormente, en la Ley 6 de 1945, esta última, contempló la posibilidad de que las condiciones del contrato sindical se acordaran en los convenios y pactos colectivos del sindicato. En 1946, y con el fin de la llamada República Liberal, los conservadores retoman el poder con Mariano Ospina. En su gobierno, mediante el Decreto Extraordinario 3518 de 1949, una vez más se declara el estado de sitio, situación en la cual se promulgó el Decreto Ley 2663 del 5 de agosto de 1950, conocido como Código sustantivo del trabajo (CST). La nueva norma ubica el contrato sindical junto a la convención colectiva y al pacto colectivo, conservando el contenido y la forma de la Ley 6 de 1945 en los artículos 482, 483 y 484 del CST.

Menciona Bedoya et al (2023) que el *contrato sindical* es una de las tres formas de contratación colectiva que hay en Colombia, junto con la *convención colectiva de trabajo* que se celebra con los trabajadores sindicalizados y el *pacto colectivo con los trabajadores no sindicalizados*. Su fundamento legal se haya consagrado en los **artículos 482, 483 y 484 del Código Sustantivo del Trabajo**. En años recientes, el legislador se ha ocupado de esta figura a través de los **Decretos 1072 de 2015 y 036 de 2016**.

Si analizamos el contrato sindical desde la óptica de la desregulación, comprendemos la razón de ser del Decreto Reglamentario 657 del 3 de marzo de 2006 y otros que se han expedido posteriormente, cuya esencia es reglamentar el contrato sindical, bajo la nueva concepción de esta institución como forma de tercerización laboral ilegal y bajo la nueva concepción de los sindicatos impulsada por el expresidente Álvaro Uribe Vélez, en virtud de la cual estos (los sindicatos) deben abandonar su espíritu reivindicatorio en función de mejorar las condiciones laborales de los trabajadores que hacen parte de la organización y convertirse en gestores de las empresas (Bedoya et al, 2023).

En ese sentido, el contrato sindical se puede encuadrar como una **forma de tercerización laboral ilegal**, en el entendido de que, por medio de los contratos sindicales, se está tercerizando la producción de bienes o servicios y el desarrollo de actividades que se consideran del objeto principal de la empresa, toda vez que lo que se pretende es ahorrar costos laborales mediante la externalización de ciertas tareas que son del giro ordinario de la empresa o entidad prestadora del servicio, como ocurre en Colombia, por ejemplo, con el personal médico de los hospitales municipales y departamentales que debería ser vinculado a través del contrato de trabajo, pero se está siendo haciendo a través del contrato sindical (Bedoya et al, 2023).

Según una investigación realizada por los autores del libro *El contrato sindical como estrategia de tercerización laboral ilegal en Colombia*, entre ellos la docente investigadora María Rocío Bedoya Bedoya, docente de la Universidad de Antioquia,

**De los 9706 contratos sindicales** inscritos ante el Ministerio del Trabajo entre **2010 y 2019, el sector público de la salud concentra la amplia mayoría de los mismos, con un 93%**, mientras que las demás ramas económicas representan el 7% de los contratos suscritos en ese mismo período. (Subrayado fuera de texto)

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Contratos sindicales depositados ante el Ministerio del Trabajo en el periodo 2010-2019

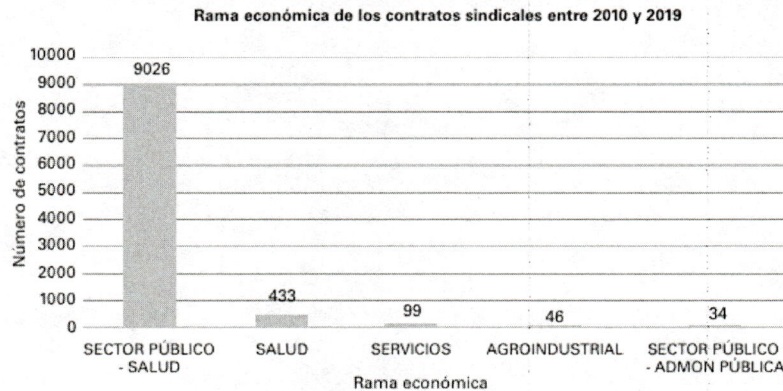


Figura 1: Número de contratos sindicales por rama económica

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio del Trabajo (2010-2019).

Fuente: El contrato sindical como estrategia de tercerización laboral ilegal en Colombia (2023)

Según Bedoya et al (2023):

**El Estado, como empleador** y como actor económico en la dinámica de mercado, a través de las empresas sociales del Estado y hospitales en general, **ha está haciendo uso ilegal y desmedido del con trato sindical en los últimos diez años**. Estas empresas públicas, en desarrollo del modelo económico neoliberal, se comportan bajo los principios de competencia, eficiencia y eficacia económica, vulnerando o poniendo en riesgo las garantías laborales de los trabajadores. Disminuir la responsabilidad y el gasto que implica una contratación integral y legal del personal de este servicio esencial, es disminuir el Estado. (Subrayado fuera de texto)

## 2. Antecedentes

Esta iniciativa parlamentaria tiene como antecedentes el Proyecto de Ley 007 de 2018-Senado: *“Por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado y demás formas de tercerización laboral”*, el cual fue radicado por el entonces senador Gustavo Petro Urrego –hoy Presidente de la República de Colombia–, acompañado de otros senadores y congresistas como Alexander López Maya, Jesús Alberto Castilla Salazar, Feliciano Valencia Medina, Antonio Sanguino Páez –actual Ministro del Trabajo–, Gustavo Bolívar Moreno, Griselda Lobo Silva, Julián Gallo Cubillos, Fabián Díaz Plata, León Fredy Muños Lopera, Ángela María Robledo Gómez, Ómar de Jesús Restrepo Correa, Luis Alberto Albán Urbano y María José Pizarro Rodríguez.

Dicha iniciativa planteaba lo siguiente:

Las **cooperativas de trabajo asociado** se crearon con el objetivo de asociar un grupo de trabajadores



en pro del mejoramiento de su calidad de vida mediante el ofrecimiento de su fuerza laboral, objetivo que se ha desdibujado completamente a tal punto que buena parte de las cooperativas de trabajo asociado se han convertido en una forma de explotación laboral por debajo de los derechos consagrados en la norma superior.

[...]

Así es como idealmente funciona una CTA, pero la Corte Constitucional ha señalado que en los eventos en que el cooperado no trabaja directamente para la Cooperativa sino que lo hace para un tercero respecto del cual recibe órdenes, cumple horarios y la relación con este último surge por mandato de aquella, puede predicarse la existencia de un vínculo subordinado que da lugar a la aplicación de la legislación laboral, como quiera que la relación del cooperado permite coagular la existencia de un contrato realidad por el encubrimiento de la vinculación a través de un contrato cooperativo, en el que se reúnen los elementos esenciales del contrato de trabajo. (Corte Constitucional, Sentencia T-063 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

### 3. Jurisprudencia

#### Normatividad - colombiana

- a) Decreto 657 de 2006: *“Por el cual se reglamentan los artículos 482, 483 y 484 del Código Sustantivo del Trabajo”*

El uso del contrato sindical como modalidad de contratación laboral, el cual se encuentra regulado en los Artículos 482, 483 y 484, tuvo vigencia simultánea con las Cooperativas de Servicio de Trabajo Asociado hasta 2011, cuando estas fueron eliminadas del ordenamiento jurídico, por lo que muchas de ellas mutaron a convertirse en agremiaciones sindicales.

- b) Ley 1429 de 2010 – Artículo 63: *“Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo”*.

El Artículo 63 de la Ley 1429 de 2010 eliminó las Cooperativas de Servicio de Trabajo Asociado, por lo que quedarían eliminadas a partir del 1° de julio de 2023, según el Parágrafo transitorio del Artículo 63. El Artículo 27 de la Ley 1450 de 2011 derogó dicho Parágrafo.

**ARTÍCULO 63. Contratación de personal a través de cooperativas de trabajo asociado.** El personal requerido en toda institución y/o empresa pública y/o privada para el desarrollo de las actividades misionales permanentes no podrá estar vinculado a través de Cooperativas de Servicio de Trabajo Asociado que hagan intermediación laboral o bajo ninguna otra modalidad de vinculación que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.

Sin perjuicio de los derechos mínimos irrenunciables previstos en el Artículo tercero de la Ley 1233 de

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA



2008, las Precooperativas y Cooperativas de Trabajo Asociado, cuando en casos excepcionales previstos por la ley tengan trabajadores, retribuirán a estos y a los trabajadores asociados por las labores realizadas, de conformidad con lo establecido en el Código Sustantivo del Trabajo.

El Ministerio de la Protección Social a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas hasta de cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a las instituciones públicas y/o empresas privadas que no cumplan con las disposiciones descritas. Serán objeto de disolución y liquidación las Precooperativas y Cooperativas que incurran en falta al incumplir lo establecido en la presente ley. El Servidor Público que contrate con Cooperativas de Trabajo Asociado que hagan intermediación laboral para el desarrollo de actividades misionales permanentes incurrirá en falta grave.

**Parágrafo transitorio.** Esta disposición entrará en vigencia a partir del primero (1) de julio de 2013.

- c) Decreto 1429 de 2010: *“Por el cual se deroga el Decreto 657 del 3 de marzo de 2006, se reglamentan los artículos 482, 483 y 484 del Código Sustantivo de Trabajo y se dictan otras disposiciones”*

Este decreto reglamenta la modalidad de contratación del contrato sindical, el cual se encuentra definido en los Artículos 482, 483 y 484 del Código Sustantivo de Trabajo:

**Artículo 1°.** El contrato sindical como un acuerdo de voluntades, de naturaleza colectivo laboral, tiene las características de un contrato solemne, nominado y principal, cuya celebración y ejecución puede darse entre uno o varios sindicatos de trabajadores con uno o varios empleadores o sindicatos de empleadores, para la prestación de servicios o la ejecución de obras con sus propios afiliados, realizado en ejercicio de la libertad sindical, con autonomía administrativa e independencia financiera por parte del sindicato o de los sindicatos y que se rige por las normas y principios del derecho colectivo del trabajo.

**Artículo 2°.** Cuando un empleador o sindicato de empleadores requiera contratar la prestación de servicios o la ejecución de obras, evaluará en primera instancia la posibilidad de celebrar contrato sindical.

- d) Decreto 2025 de 2011: *“Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1233 de 2008 y el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010”.*

El **Artículo 2°** introdujo la prohibición de contratar procesos o actividades misionales permanentes con Cooperativas o Precooperativas de Trabajo Asociado:

**“Artículo 2°.** A partir de la entrada en vigencia del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, las instituciones o empresas públicas y/o privadas no podrán contratar procesos o actividades misionales permanentes con Cooperativas o Precooperativas de Trabajo Asociado”.

### 3. Impacto fiscal



El presente Proyecto de Ley cumple con lo estipulado en la Constitución Política, en especial el Artículo 154, que no incluye esta clase de proyectos en la cláusula de competencia exclusiva del Gobierno nacional, lo cual se encuentra reglamentado en el Artículo 142 de la Ley 5ª de 1995, por lo que no conlleva a un impacto fiscal, debido a que el articulado no se ordena gasto público, cumpliendo con lo estipulado en la Ley 819 de 2003.

#### 4. Conflicto de intereses

Contrastado lo ordenado en el Artículo 1º y 3º de la Ley 2003 de 2019, los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir que no hay motivos que puedan generar un conflicto de interés para presentar esta iniciativa de ley. Esto, tomando en consideración que no existe situación que pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

De los honorables congresistas,

BERENICE BEDOYA PÉREZ  
Senadora de la República  
Partido Alianza Social Independiente (ASI)

<sup>1</sup> María Rocío Bedoya Bedoya –editora académica– y otros autores, El contrato sindical como estrategia de tercerización laboral ilegal en Colombia, Universidad de Antioquia – Tirant lo Blanch, 2023.



SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

EL día 19 de Agosto del año 2025

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de ley X Acto legislativo \_\_\_\_\_

No. 183 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: \_\_\_\_\_

H.O. Berenice Bedoya Pérez

  
SECRETARIO GENERAL