

Bogotá D.C., 22 de Julio de 2026

Secretario

DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ

Secretaría General

Senado de la República

Asunto: Radicación Proyecto de Ley No. 040 del 2026 Cámara
"Por medio de la cual se prohíbe el uso indebido del contrato sindical como mecanismo de intermediación laboral, se establece su eliminación progresiva y se adoptan medidas para la protección del talento humano en salud"

Respetado Señor Presidente y Secretario.

En mi condición de Congresista, me permito radicar ante esta Corporación el presente Proyecto de Ley que propone la eliminación progresiva del contrato sindical, así como establecer medidas para garantizar la protección de los derechos laborales en la ejecución de contratos sindicales en aplicación del principio de primacía de la realidad y se establece un régimen de transición para su eliminación progresiva dentro del ordenamiento jurídico.

En consideración de lo anterior, presentamos el presente proyecto a consideración del Honorable Senado de la República, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley.

Adjuntamos original y dos (2) copias del documento, así como una copia a los correos electrónicos.

De las y los Honorables Congresistas,

 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Senador de la República Partido Alianza Verde	
---	--

PROYECTO DE LEY No. 070 2026 CÁMARA

“Por medio de la cual se prohíbe el uso indebido del contrato sindical como mecanismo de intermediación laboral, se establece su eliminación progresiva y se adoptan medidas para la protección del talento humano en salud”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar la protección de los derechos laborales en la ejecución de contratos sindicales en aplicación del principio de primacía de la realidad y se establece un régimen de transición para su eliminación progresiva dentro del ordenamiento jurídico.

De igual manera, se adoptan disposiciones específicas para el sector salud, orientadas a garantizar la transición del modelo de contratación del talento humano hacia formas de vinculación que aseguren condiciones laborales dignas y justas.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente ley se aplican a todos los contratos sindicales celebrados en el territorio nacional, con independencia de la naturaleza jurídica de las partes.

Su aplicación no podrá interpretarse como una restricción al derecho de asociación sindical.

Artículo 3. Aplicación del principio de primacía de la realidad. De conformidad con el artículo 53 de la Constitución Política y el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, cuando en la ejecución de un contrato sindical se configuren, respecto de las personas que prestan el servicio, los elementos materiales propios de una relación de trabajo, tales como la prestación personal del servicio por parte del trabajador, la subordinación o dependencia y la remuneración, prevalecerá la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formas adoptadas por las partes.

La verificación de dichos elementos por parte de la autoridad de inspección, vigilancia y control dará lugar a la adopción inmediata de medidas preventivas y correctivas, a la imposición de las sanciones administrativas a que haya lugar y, cuando corresponda, a la remisión de las actuaciones a las autoridades judiciales competentes para el reconocimiento de derechos individuales o la declaratoria judicial del vínculo laboral.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

En los eventos en que el juez competente determine la existencia de una relación laboral encubierta, se deberá reconocer de manera integral los derechos laborales individuales y colectivos causados durante la ejecución del contrato, incluyendo el pago de salarios, prestaciones sociales, aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, indemnizaciones y demás derechos reconocidos en la legislación laboral vigente.

Artículo 4. Prohibición de uso indebido del contrato sindical. Se prohíbe la celebración o ejecución de contratos sindicales como mecanismo de intermediación laboral, suministro de personal o encubrimiento de relaciones de trabajo dependiente, especialmente cuando se utilicen para atender actividades permanentes, misionales o estructurales de la entidad o empresa beneficiaria.

El incumplimiento de esta disposición dará lugar a:

1. La imposición de sanciones administrativas por parte del Ministerio del Trabajo, en el marco de sus competencias legales.
2. La adopción de medidas preventivas y correctivas orientadas a cesar la conducta infractora, así como para garantizar la protección de los derechos de los trabajadores vinculados mediante esta figura.
3. La remisión de las actuaciones a las autoridades judiciales competentes, cuando haya lugar al reconocimiento de derechos individuales o a la declaratoria judicial de la relación laboral.

Artículo 5. Responsabilidad solidaria. Sin perjuicio de la responsabilidad prevista para las organizaciones sindicales en el ordenamiento jurídico vigente, la entidad, empresa o persona beneficiaria del servicio responderá solidariamente por las obligaciones laborales, prestacionales y de seguridad social que se causen cuando el contrato sindical haya sido utilizado de manera indebida para encubrir relaciones de trabajo subordinado o para suministrar personal en contravención de la presente ley, en los términos que determine la autoridad competente.

Artículo 6. Prohibición del contrato sindical. Con el fin de garantizar la protección del trabajo decente, prevenir la precarización laboral y asegurar la transición ordenada hacia esquemas de vinculación compatibles con la Constitución y la ley, establézcase la eliminación progresiva del contrato sindical conforme a las siguientes reglas:

1. A partir de la promulgación de la presente Ley, se prohíbe la celebración de nuevos contratos sindicales-

2. Los contratos sindicales que se encuentren en ejecución al momento de la promulgación de la presente Ley deberán liquidarse y darse por terminados en un plazo máximo de tres (3) años.
3. Dentro del mismo término, las entidades o empresas que cuenten con esta modalidad de contratación deberán formular e implementar un Plan de Formalización Progresiva de conformidad con lo establecido en el Capítulo II de la Ley 1610 de 2013, el cual deberá ser presentado al Ministerio del Trabajo, donde se garantice la vinculación directa de las personas que hasta ese momento desarrollan el objeto del contrato, así como la continuidad del servicio.

En ningún caso, la terminación o prohibición del contrato sindical constituirá justa causa para la desvinculación de los trabajadores afiliados a las agremiaciones sindicales que venían prestando sus servicios, quienes deberán ser priorizadas en los procesos de vinculación directa de las empresas o entidades beneficiarias en el marco de los planes de formalización que se adopten como consecuencia de esta Ley.

Parágrafo 1. Durante el periodo de transición no podrá incrementarse el número de personas vinculadas mediante contratos sindicales.

Parágrafo 2. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, el Gobierno nacional reglamentará las medidas de transición, garantizando la protección de los derechos de las personas trabajadoras, la continuidad en la prestación de los servicios y la reconversión de los esquemas de vinculación laboral conforme a los principios constitucionales del trabajo.

Artículo 7. Política Pública de formalización laboral del talento humano en salud.

Con el objetivo de garantizar la transición del talento humano en salud hacia formas de vinculación compatibles con las disposiciones constitucionales y jurisprudenciales en materia dignificación laboral, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social, adoptarán dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, una política pública orientada a la formalización laboral dentro del sector salud.

La formulación de esta política deberá adelantarse mediante procesos de concertación con organizaciones representativas del talento humano en salud, entidades prestadoras del servicio y demás actores que conforman el sector. La política deberá contener como mínimo los siguientes lineamientos:

- I. Criterios para el acceso, permanencia, ascenso y movilidad de los trabajadores de la salud, bajo criterios de mérito y transparencia.
- II. Lineamientos para la sustitución progresiva de formas de vinculación no laborales o indirectas, incluyendo órdenes de prestación de servicios y contratos sindicales, por esquemas de contratación directa que garanticen el reconocimiento pleno de los derechos laborales.
- III. Incentivos y reconocimientos para personal que labore en zonas rurales, de difícil acceso o en condiciones de alta complejidad.
- IV. Programas de bienestar, salud mental y seguridad laboral, enfocados en la prevención de riesgos ocupacionales y el apoyo al personal en casos de agotamiento físico o emocional (burnout).
- V. Equidad de género y no discriminación, con políticas específicas para proteger derechos laborales de las mujeres y otros grupos vulnerables dentro del sector.
- VI. Mecanismos para garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de salud durante la implementación de los procesos de formalización laboral, evitando afectaciones en la atención a los usuarios.

Parágrafo. La implementación de la Política Pública deberá garantizar la protección de los derechos adquiridos por los trabajadores de la salud y orientarse al mejoramiento de las condiciones laborales que fomenten la calidad, eficiencia y permanencia del talento humano en el sector.

Artículo 8. Inspección, vigilancia y control. El Ministerio del Trabajo fortalecerá los mecanismos de inspección, vigilancia y control orientados a verificar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, priorizando sectores con alto uso de contratos sindicales.

Artículo 9. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

Artículo 10. Derogatorias. A partir del inicio de la fase de eliminación prevista en el numeral 3 del artículo 6 de la presente ley.

Artículo 11. Vigencias. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De las y los Honorables Congresistas,

 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Senador de la República Partido Alianza Verde	

 SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL
EL día <u>22</u> de <u>Julio</u> del año <u>2026</u> Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley <u>X</u> Acto legislativo _____ No. <u>070/26</u> Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: _____ <u>S. Duvalier Sánchez Arango</u> _____ _____ SECRETARIO GENERAL

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

VII. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.

El contrato sindical, concebido como un mecanismo legítimo de ejecución colectiva de actividades a través de organizaciones sindicales, ha sido objeto de desnaturalización en la práctica, principalmente en sectores como el de la salud, utilizándose en algunos casos como una forma de intermediación laboral encubierta que desconoce derechos mínimos de las personas trabajadoras.

En virtud del artículo 53 de la Constitución Política, el principio de primacía de la realidad sobre las formas impone que, cuando en la ejecución de cualquier figura jurídica se configuren los elementos esenciales del contrato de trabajo, es decir, prestación personal del servicio, subordinación y remuneración, deben aplicarse las normas laborales, independientemente de la denominación formal adoptada.

En este contexto, la presente iniciativa busca:

1. Garantizar la protección efectiva de los derechos laborales cuando se utilicen contratos sindicales de manera indebida.
2. Establecer una ruta clara de transición hacia la eliminación progresiva de esta figura, cuando su uso implique riesgos de precarización laboral.

La propuesta parte de un diagnóstico normativo y jurisprudencial que se sintetiza en que el contrato sindical es una figura de derecho colectivo definida y regulada por el Código Sustantivo del Trabajo, que exige depósito y establece régimen de responsabilidad del sindicato contratante.

La reglamentación administrativa más desarrollada compilada en el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, 1072 de 2015, impone requisitos de existencia previa del sindicato, autorización interna y obligaciones de protección, seguridad social y control¹.

Sin embargo, tanto la jurisprudencia laboral como contenciosa administrativa han advertido que el contrato sindical no puede convertirse en un mecanismo de suministro de personal, ni utilizarse para deslaborar actividades permanentes o misionales; en tales supuestos, la respuesta jurídica debe ser la aplicación del principio de primacía de la realidad y la identificación del verdadero empleador, reputando intermediario al contratista aparente².

¹ Decreto 1072 de 2015. Los artículos 2.2.2.1.16 y siguientes.

² Sentencia SL3086-2021 Radicación n.º 79229.

El fundamento constitucional central se ubica en el artículo 53 sobre la primacía de la realidad; incorporación interna de convenios internacionales del trabajo ratificados, en armonía con la protección del trabajo de qué trata el artículo 25, la libertad sindical al tenor del artículo 39, la negociación colectiva del artículo 55 y concertación social establecida en el artículo 56.

VIII. CONVENIENCIA Y NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY.

El Código Sustantivo del Trabajo definió el contrato sindical como un vínculo jurídico de naturaleza laboral, del que hace parte uno o varios sindicatos, con el fin de prestar un servicio o ejecutar una obra a favor de un tercero con el apoyo de los trabajadores afiliados al mismo sindicato.

"Artículo 482. Definición. Se entiende por contrato sindical el que celebren 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. Uno de los ejemplares del contrato sindical debe depositarse, en todo caso, en el Ministerio de Trabajo, a más tardar quince (15) días después de su firma. La duración, la revisión y la extinción del contrato sindical se rigen por las normas del contrato individual de trabajo".

El Decreto 1429 de 2010 caracterizó el contrato sindical como contrato colectivo laboral solemne, nominado y principal, enfatizando que se ejerce en desarrollo de la libertad sindical y que exige reglamento por cada contrato con garantías mínimas (selección de partícipes, distribución de valor del trabajo, seguridad social, salud ocupacional y mecanismos de solución de controversias, entre otras). Esta disposición normativa en el artículo 1³ define:

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.

³ Que deroga el Decreto 657 de 2006 y reglamenta los artículos 482, 483 y 484 del Código Sustantivo el Trabajo. Decreto 1429 de 2010 - Gestor Normativo - Función Pública

Además, el mismo decreto establece que el empleador o sindicato evaluará como primera instancia celebrar el contrato sindical para contratar servicios o ejecutar obras. También define las pautas para la elaboración de un reglamento por cada contrato sindical en desarrollo del Convenio 87 de 1948 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por la Ley 26 de 1976.

Posteriormente, el Decreto 36 de 2016 modificó y adicionó artículos del Decreto Único No. 1072 de 2015 para precisar el régimen, tales como: definición, adecuación a la Constitución y la ley, autorización por asamblea, exigencia de existencia previa del sindicato, afiliados, capacidad administrativa y financiera, cauciones, obligaciones de empresa y sindicato, depósito y rendición de información anual a afiliados vinculados, entre otras previsiones protectoras.

Marco Conceptual del Contrato Sindical

Por otra parte, el contrato sindical es tratado desde la figura del contratista independiente desde el artículo 34 del Código Sustantivo Del Trabajo. La Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 25 de julio de 1981, se pronunció de manera favorable a esta interpretación, concluyendo que *“no se ve razón alguna para negarles a las organizaciones sindicales el derecho que tiene toda persona jurídica para actuar como contratista independiente, y no siempre, como representante de un patrono o como simple intermediario [...]”*.

Por su parte estudios doctrinales han expresado que⁴ no están de acuerdo con esta visión, pues la evolución jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia en tiempos anteriores a la expedición del Código Sustantivo del Trabajo se establecía que el contrato sindical contenía las mismas características el contrato individual del trabajo, salvo por el ajuste o adaptación a las especiales circunstancias respecto del servicio que debe prestarse por los afiliados al sindicato, tal y como lo señala la sentencia del 28 de octubre de 1949, emitida por el Tribunal Supremo del Trabajo. Pero, al mismo tiempo existe una línea jurisprudencial, tanto de la Corte Suprema como de la Corte Constitucional, que niega la existencia de un vínculo laboral entre asociado y sindicato, toda vez que entre ellos existe una relación de igualdad que impide la subordinación.

Estos autores concluyen que sí existe un vínculo laboral, ya que el sindicato al momento de la suscripción del contrato sindical no actúa como un mero

⁴ López, J. y D'avalos, C. (2015). EL CONTRATO SINDICAL: ¿UN BENEFICIO PARA EL AFILIADO O UNA FIGURA DE INTERMEDIACIÓN Y AFECTACIÓN DE DERECHOS LABORALES? <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/44475/1%20L%C3%B3pez-D%27avalos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

representante de los intereses de sus afiliados, sino que asume una serie de obligaciones y comportamientos propios de un patrono o empleador.

Para el caso de Colombia, los doctrinantes López y D'avalos (2015) afirman que los intentos de regulación del Decreto 1429 de 2010 no se han logrado consolidar, hasta el punto de que el contrato sindical se encuentra inmerso de una etapa gris que opaca los fines del legislador. El problema jurídico se presenta ya que la evidencia sugiere que la figura del contrato sindical ha mutado de tal forma que puede configurar una intermediación laboral en detrimento de los derechos laborales de los asociados al sindicato.

Interpretaciones del Contrato Sindical

A pesar de ese marco, la jurisprudencia ha descrito una tensión estructural: el contrato sindical es admisible como mecanismo colectivo, pero su desnaturalización puede convertirlo en un instrumento de suministro de personal para actividades permanentes, precarizando y desformalizando el empleo. La Sala Laboral de la Corte Suprema advirtió expresamente que los contratos sindicales no pueden ser "*meros artilugios jurídicos*" para un "verdadero proceso de suministro de personal" y para desligar al empleador de su personal necesario en el núcleo de su actividad⁵.

En la misma línea, al analizar una relación triangular en sector salud, la Corte Suprema señaló que, si el esquema se utiliza para deslaborarizar y suplir actividades misionales permanentes, la reacción jurídica, a la luz de la primacía de la realidad, es declarar el contrato de trabajo con el ente contratante y reputar al contratista aparente como intermediario⁶.

Desde la jurisdicción contenciosa administrativa, el Consejo de Estado⁷ ha abordado el contrato sindical en control de legalidad sobre el Decreto 1429 de 2010, precisando su definición y requisitos formales, así como su ubicación como institución del derecho colectivo laboral con reglas de autonomía y responsabilidad.

⁵ Sentencia SL3086-2021 Radicación 79229, la Corte Suprema de Justicia señaló: "*Por otra parte, dentro de esos mismos límites legales estrictos, para la Sala está claro que, como lo dedujo el Tribunal, los contratos sindicales no pueden convertirse en meros artilugios jurídicos, a partir de los cuales se da un verdadero proceso de suministro de personal para las actividades naturales, permanentes y misionales de la empresa, que convierte a las organizaciones sindicales en simples intermediarias y que desformaliza y precariza el empleo.*"

⁶ Sentencia la Corte Suprema de Justicia SL1174-2022 Radicación 84079, determinó: "*En esta dirección, si bien el contrato sindical podría ser un mecanismo legítimo para suplir ciertas y concretas demandas de servicios, lo cierto es que si la relación triangular se usa con la intención de deslaborarizar a los trabajadores y suplir actividades misionales permanentes, la reacción del orden jurídico, a la luz del principio de la realidad sobre las formas, es declarar el contrato de trabajo con el ente contratante y, conforme al artículo 5.º del Decreto 2127 de 1945, reputar al falso contratista como un simple o puro intermediario. Es oportuno destacar que dicho principio está reconocido en la Constitución Política -artículo 53- como un mandato según el cual debe privilegiarse la realidad empírica, material y objetiva en la que se desarrolla el trabajo, sobre las formalidades pactadas por los intervinientes de la relación (CSJ SL4330-2020).*"

⁷ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO Bogotá, 6 de julio de 2015. Radicación número: 11001-03-25-000-2010-00240-00(2019-10)

Como indicador mínimo (y parcial) de uso histórico, en el expediente judicial resuelto por el Consejo de Estado 11001-03-25-000-2010-00240-00(2019-10)) se registró que, para esa época (2015), constaban 168 contratos sindicales en el sistema correspondiente, de los cuales 125 en sector público (electricidad y salud) y 43 en sector privado (agropecuario, industrial y servicios).

Necesidad de la iniciativa legislativa

La necesidad legislativa se justifica por tres razones acumulativas:

3. El marco vigente descansa fuertemente en normas jurídicas reglamentarias vía decretos y en litigiosidad ex post. Aunque los decretos colocan salvaguardas, persiste un espacio de ambigüedad e incentivos para estructurar relaciones triangulares que erosionan protecciones propias del trabajo subordinado.
4. La jurisprudencia muestra que, cuando el contrato sindical se usa para reemplazar empleo directo en funciones misionales permanentes, la corrección exige declarar el contrato laboral con el verdadero empleador y reputar intermediario al contratista aparente. El problema práctico es que esa corrección suele operar tras procesos largos, con costos probatorios y de acceso a la administración de justicia.
5. El principio de primacía de la realidad tiene jerarquía constitucional y su eficacia depende de diseños normativos que reduzcan la simulación contractual y eleven el costo institucional de la evasión.

Por lo anterior, esta iniciativa legislativa constituye un deber estatal de protección del trabajo en todas sus modalidades; el mandato de promover negociación colectiva y concertación; y, la existencia de mecanismos institucionales de diálogo social (comisión permanente tripartita) que permiten tramitar reformas laborales con legitimidad y reducción de conflictividad.

Siendo esta una respuesta normativa orientada a asegurar que la utilización del contrato sindical se ajuste a los mandatos constitucionales de protección del trabajo, primacía de la realidad y respeto por los derechos laborales, al tiempo que establece una ruta gradual, razonable y jurídicamente sustentada para impedir su uso desviado como mecanismo de intermediación laboral o deslaboralización.

Se trata, en consecuencia, de una iniciativa que busca fortalecer la coherencia del ordenamiento jurídico, proteger de manera efectiva a las personas trabajadoras y dotar al Estado de instrumentos normativos más claros para enfrentar prácticas incompatibles con el carácter social del trabajo reconocido por la Constitución.

IX. MARCO NORMATIVO.

La presente iniciativa encuentra sustento en diversos mandatos constitucionales que consagran el trabajo como un valor fundante del Estado Social de Derecho y obligan al Estado a garantizar condiciones laborales dignas, la protección efectiva de los trabajadores y la prevalencia de la realidad sobre las formas jurídicas.

En primer lugar, el **artículo 1 de la Constitución Política** define a Colombia como un Estado Social de Derecho fundado, entre otros principios, en el trabajo y la dignidad humana. Esta disposición impone al legislador el deber de adoptar medidas dirigidas a impedir que las distintas modalidades de contratación sean utilizadas para desconocer derechos laborales mínimos o para precarizar las condiciones de quienes prestan sus servicios.

En igual sentido, el **artículo 2** establece como fines esenciales del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Este mandato comprende la obligación de adoptar mecanismos normativos que permitan prevenir la utilización abusiva de figuras jurídicas cuando estas terminan afectando derechos fundamentales de los trabajadores.

El **artículo 25** reconoce el trabajo como un derecho y una obligación social que goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Esta protección no se limita a garantizar el acceso al empleo, sino que comprende la obligación de asegurar condiciones dignas y justas de trabajo, evitando esquemas de contratación que desdibujen la relación laboral o faciliten la evasión de las obligaciones propias del empleador.

Especial relevancia tiene el **artículo 53**, que incorpora el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales. Conforme a este principio, cuando en la práctica concurren la prestación personal del servicio, la subordinación y la remuneración, existe una relación laboral con independencia de la denominación contractual utilizada. La Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia han reiterado que este principio constituye un criterio de interpretación obligatorio y un instrumento para evitar la simulación o el fraude en materia laboral. Precisamente, la presente iniciativa desarrolla legislativamente dicho

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

mandato constitucional al establecer mecanismos que permitan impedir el uso del contrato sindical como instrumento de intermediación laboral.

Por otra parte, el proyecto respeta plenamente la **libertad sindical**, reconocida en el **artículo 39** de la Constitución. La propuesta no limita la existencia de las organizaciones sindicales ni restringe su derecho de asociación, organización o representación de los trabajadores. Lo que se busca es evitar que una institución propia del derecho colectivo del trabajo sea utilizada con fines distintos a aquellos para los cuales fue concebida, particularmente cuando sirve para ocultar verdaderas relaciones de trabajo subordinado.

Igualmente, la iniciativa armoniza con los **artículos 55 y 56**, que garantizan la negociación colectiva y promueven los mecanismos de concertación laboral. La eliminación progresiva prevista en el proyecto se acompaña de un régimen de transición y de la formulación de una política pública de formalización laboral, precisamente para garantizar que el proceso se desarrolle mediante instrumentos de diálogo social y sin afectar la continuidad de los servicios.

Finalmente, el proyecto desarrolla el mandato contenido en el **artículo 48**, conforme al cual corresponde al Estado garantizar el derecho irrenunciable a la seguridad social. La utilización indebida del contrato sindical ha generado, en numerosos casos, dificultades para el reconocimiento de prestaciones sociales, cotizaciones al Sistema de Seguridad Social y demás garantías laborales. En consecuencia, la intervención legislativa resulta constitucionalmente legítima al fortalecer los mecanismos de protección de estos derechos.

En ese orden de ideas, la presente iniciativa constituye un desarrollo de los principios del Estado Social de Derecho, de la protección constitucional del trabajo, de la primacía de la realidad sobre las formas y de la obligación estatal de garantizar condiciones laborales dignas, sin desconocer la libertad sindical ni la autonomía de las organizaciones de trabajadores.

FUNDAMENTOS LEGALES

La presente iniciativa desarrolla y complementa el marco jurídico vigente en materia de contratación sindical, formalización laboral e inspección del trabajo, con el propósito de impedir que el contrato sindical sea utilizado como mecanismo de intermediación laboral en contravía de los principios constitucionales.

En primer lugar, el **Código Sustantivo del Trabajo**, en sus **artículos 482 y siguientes**, regula el contrato sindical como una institución propia del derecho colectivo del trabajo, concebida para la prestación de servicios o ejecución de obras por parte de organizaciones sindicales. Asimismo, el **artículo 23** establece los elementos esenciales del contrato de trabajo —prestación personal del servicio, subordinación y remuneración—, los cuales sirven de fundamento para la aplicación del principio de primacía de la realidad cuando dichos elementos se presentan con independencia de la forma contractual utilizada.

De igual manera, el **artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo** regula la figura del contratista independiente y ha servido como fundamento para parte del desarrollo jurisprudencial sobre la naturaleza del contrato sindical. Sin embargo, la propia jurisprudencia ha precisado que dicha figura no puede utilizarse para ocultar relaciones laborales subordinadas ni para suministrar personal destinado a desarrollar actividades permanentes o misionales.

En desarrollo de estas disposiciones, el **Decreto 1429 de 2010**, posteriormente incorporado al **Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015** y modificado por el **Decreto 36 de 2016**, estableció requisitos de funcionamiento, control y responsabilidad para los contratos sindicales. No obstante, la experiencia práctica ha demostrado que la regulación reglamentaria ha sido insuficiente para evitar el uso indebido de esta figura como mecanismo de intermediación laboral, razón por la cual resulta necesaria una intervención legislativa.

Asimismo, la iniciativa se articula con la **Ley 1610 de 2013**, que fortaleció el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo y estableció los **Planes de Formalización Laboral** como instrumento para promover la vinculación directa de los trabajadores cuando se identifiquen esquemas de tercerización indebida. Precisamente, el régimen de transición previsto en este proyecto incorpora dichos planes como mecanismo para garantizar una sustitución gradual del contrato sindical por formas de contratación compatibles con la Constitución y la ley.

La propuesta también desarrolla los compromisos internacionales asumidos por Colombia en materia de protección del trabajo y libertad sindical, particularmente los **Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, ratificados mediante las **Leyes 26 y 27 de 1976**, los cuales reconocen la libertad sindical y la negociación colectiva, pero no amparan la utilización de figuras jurídicas destinadas a desconocer derechos laborales mínimos ni a eludir las obligaciones propias del empleador.

En consecuencia, la presente iniciativa no suprime el derecho de asociación sindical ni modifica la naturaleza constitucional de las organizaciones sindicales. Su finalidad consiste en adecuar el régimen legal a los desarrollos constitucionales y jurisprudenciales sobre la primacía de la realidad, fortalecer la inspección del trabajo, promover la formalización laboral y garantizar que el contrato sindical conserve su naturaleza como institución del derecho colectivo, evitando su utilización como mecanismo de intermediación laboral o de deslaborización

X. IMPACTO FISCAL.

Ahora bien, es preciso recordar que el Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación. Ello bajo el entendido de que está en cabeza del Gobierno decidir si se incluyen o no en el presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo.

La Corte Constitucional lo expresó en Sentencia C-508 de 2008 en los siguientes términos:

“El Congreso tiene la facultad de promover motu proprio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el Presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley”.

En este orden de ideas se tiene que el presente proyecto de ley no vulnera la Constitución en cuanto su intención no es conminar u ordenar de manera imperativa un gasto.

XI. CONFLICTO DE INTERESES.

Según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, corresponde al ponente de un Proyecto de Ley enunciar las posibles circunstancias en las que se podría

incurrir en conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación del Proyecto de Ley. En ese sentido, señala el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 lo siguiente:

ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. *Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

El proyecto que se pone a consideración del Honorable Congreso de la República, se trata de una norma de carácter general y abstracta, que no configura un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista. Sin embargo, es deber de cada congresista evaluar y declarar, de manera individual, si llegara a existir alguna circunstancia específica que pueda generar un impedimento en su participación, garantizando así la transparencia y la imparcialidad en el trámite legislativo.

XII. CONCLUSIONES.

En los términos expuestos, se presenta ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley No. ____ del 2026 Cámara ***"Por medio de la cual se prohíbe el uso indebido del contrato sindical como mecanismo de intermediación laboral, se establece su eliminación progresiva y se adoptan medidas para la protección del talento humano en salud"***

De las y los Honorables Congresistas,

 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Senador de la República Partido Alianza Verde	

 **SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL**

EL día 22 de julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo ____
No. 070/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscribió
S. Duvalier Sánchez Arango


SECRETARIO GENERAL
AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA