



Bogotá D.C, noviembre de 2025

Doctor  
**CAMILO ESTEBAN AVILA MORALES**  
Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes

**Referencia:** Informe de ponencia para Primer debate del Proyecto de Ley No. 305 de 2025 Cámara ***“Por medio del cual se prohíbe la figura del contrato sindical y se dictan otras disposiciones”.***

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 5 de 1992 y en cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, en calidad de ponentes de esta iniciativa legislativa, presento informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Ley No. 305 de 2025 Cámara ***“Por medio del cual se prohíbe la figura del contrato sindical y se dictan otras disposiciones”.***

Atentamente,

**VICTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO**  
Representante a la Cámara por Valle del Cauca  
Ponente

Con el ánimo de rendir una ponencia comprensible a los Honorables miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y buscando precisar los objetivos, el alcance y la necesidad del proyecto, procedemos a desarrollar el informe de ponencia en el siguiente orden:

- I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA
- II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY
- III. CONSIDERACION DE PONENTE
- IV. CONFLICTO DE INTERESES
- V. IMPACTO FISCAL
- VI. PROPOSICIÓN

### **I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA.**

La iniciativa objeto de estudio es de origen parlamentario, radicada en el Congreso de la República el día 3 de septiembre de 2025, por parte de los Honorables Representantes a la Cámara Alfredo Mondragón Garzón, Gabriel Becerra Yáñez, Heráclito Landínezu Suárez, María Fernanda Carrascal Rojas y publicado en la Gaceta del Congreso número 1691 del 2 agosto de 2025.

La Mesa Directiva, mediante oficio No. CSCP 3.7 - 677-25 del 30 de septiembre de 2025, designó como Coordinador Ponente al H. R , María Fernanda Carrascal Rojas y como ponentes a los H.R Víctor Manuel Salcedo Guerrero y María Eugenia Lopera Monsalve, con el fin de rendir el presente informe de ponencia para primer debate.

### **II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

La presente ley tiene por objeto suprimir del ordenamiento jurídico laboral colombiano la figura del contrato sindical, con el fin de fortalecer la protección de los derechos laborales y la libertad sindical, evitando la tercerización laboral indebida/irregular y garantizando la negociación colectiva auténtica

### **III. CONSIDERACION DEL PONENTE.**

El proyecto de ley radicado en septiembre de 2025 que busca prohibir el contrato sindical en Colombia plantea un debate fundamental sobre los límites de la intervención legislativa en la autonomía sindical. Aunque la iniciativa responde a preocupaciones legítimas sobre tercerización laboral irregular, su prohibición absoluta merece un análisis crítico desde la perspectiva constitucional.

El proyecto de ley que hoy se pone a consideración, desde una perspectiva constitucional, viola el artículo 39 constitucional sobre la libertad sindical, que es el principio de autonomía sindical el cual garantiza a los trabajadores y empleadores el derecho de constituir sindicatos o asociaciones sin intervención del Estado. Esta garantía constitucional no se limita a la mera existencia formal de las organizaciones sindicales, sino que comprende su capacidad de autogestión y autodeterminación en el desarrollo de sus actividades.

En virtud de esta garantía constitucional, se desarrolla el artículo 482 del Código Sustantivo del Trabajo (CST) que define el contrato sindical como:

**ARTÍCULO 482. DEFINICION.** *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.*

Dicha figura jurídica fue reglamentada por el Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015<sup>1</sup>, el cual confirma que es un contrato “colectivo, solemne, nominado y principal” dentro de las modificaciones que se realizaron posteriormente mediante el Decreto 36 de 2016 se buscó reforzar la democracia interna y la transparencia, exigiendo, por ejemplo: aprobación por asamblea y estableciendo responsabilidades en los sindicatos para el cumplimiento acorde a la ley de dichos contratos; estos elementos normativos demuestran que dentro del ordenamiento jurídico la figura del contrato sindical es válida y garantizar el correcto uso de la figura y la protección de los afiliados.

Por otra parte, la Jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que el principio de autonomía sindical constituye el núcleo esencial de la libertad sindical, lo que implica que “*las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal*<sup>2</sup>”. Esta doctrina constitucional encuentra respaldo en el artículo 3º del Convenio 87 de la OIT, que forma parte del bloque de constitucionalidad<sup>3</sup>[<sup>4</sup>][<sup>5</sup>]

Prohibir absolutamente el contrato sindical constituye una intervención estatal que rompe

<sup>1</sup> <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62506>

<sup>2</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-695-08.htm>

<sup>3</sup> <https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/la/Publicacion/compendioPLR/SL415-2021.pdf>

<sup>4</sup> <https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/la/Publicacion/compendioPLR/SL415-2021.pdf>

<sup>5</sup> <https://edileyer.com/Contenidos 2024/Libertad sindical. Democratizacion.pdf>

el ordenamiento jurídico frente al derecho constitucional de la autonomía sindical, pues impide que los sindicatos ejerzan libremente una modalidad organizativa para desarrollar sus actividades. Como lo ha establecido la jurisprudencia constitucional, "*la autonomía de las organizaciones sindicales para autorregularse incluye la facultad para determinar su programa de acción*", lo cual incluye decidir democráticamente si optan por celebrar contratos sindicales<sup>6</sup>[<sup>7</sup>]

El camino constitucional no es prohibir sino regular estrictamente, estableciendo mecanismos que garanticen que los sindicatos que celebren estos contratos tengan verdadera autonomía y capacidad operativa. Como ha mostrado la experiencia comparada, incluso México - citado como ejemplo en el proyecto - no prohibió los contratos colectivos, sino que cambió sus leyes laborales para que los trabajadores votaran en secreto si querían o no esos contratos. Así, solo serían válidos los contratos apoyados por los trabajadores.<sup>8</sup>

La Sentencia T-457 de 2011<sup>9</sup>, Es el precedente constitucional más importante sobre la materia. La Corte Constitucional determinó que:

- El contrato sindical "*se caracteriza por ser solemne, nominado y principal, realizado en ejercicio de la libertad sindical, que goza de autonomía administrativa e independencia financiera*"
- El contrato sindical "*goza de plena validez y legitimidad, aparte de que atiende fines constitucionalmente legítimos*"

La sentencia T-457 de 2011 de la Corte Constitucional determinó de manera categórica que "*el contrato sindical se ajusta a las normas internacionales de la libertad sindical tanto las de la OIT como las del sistema interamericano de derechos humanos*". Esta sentencia estableció que "*el Estado no puede intervenir en las decisiones autónomas de los sindicatos*" cuando estos deciden, en ejercicio de su autonomía, que su finalidad incluye la celebración de contratos sindicales.

En la Sentencia C-471 de 2020<sup>10</sup>, se reafirma el principio constitucional de que la autonomía de las organizaciones sindicales para elegir dirigentes y establecer su diseño administrativo no puede ser restringida arbitrariamente por el Estado.

---

<sup>6</sup> <https://rcabogados.com.co/2024/01/12/estos-son-los-aspectos-mas-importantes-de-la-autonomia-sindical-en-colombia/>

<sup>7</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=pH1tGe6Ypmw>

<sup>8</sup> Gaceta 169. Página 8.

<sup>9</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-457-11.htm>

<sup>10</sup> [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/c-471\\_2020.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/c-471_2020.html)

En la Sentencia C-288 de 2024<sup>11</sup>, si bien esta sentencia trata sobre pactos colectivos, establece principios aplicables: "*la coexistencia de diferentes formas de negociación colectiva no desconoce los derechos de asociación sindical*" y que "*el ejercicio abusivo de una figura no puede afectar su validez constitucional cuando existen mecanismos para contrarrestar y corregir conductas*".

Por su parte la sala laboral de la Corte Suprema de Justicia, en su sentencia SL3086-2021<sup>12</sup>, afirmó que el problema no radica en el contrato sindical en sí mismo, sino en su utilización como un "*triste sucedáneo*" de formas prohibidas de tercerización. Esta sentencia, considerada el pronunciamiento más comprehensivo sobre la materia por parte de la Sala de Casación Laboral, destacó que el contrato sindical puede desnaturalizarse y convertirse en una figura similar a las cooperativas de trabajo asociado prohibidas, pero enfatizó que esto ocurre por su uso indebido, no por su mera existencia.

En este sentido, la jurisprudencia ha optado por la recalificación de relaciones en casos concretos, en lugar de eliminar de forma abstracta la figura del contrato sindical. Así, la jurisprudencia de las altas cortes ha demostrado que es posible y preferible distinguir entre usos legítimos e ilegítimos mediante la aplicación del principio de primacía de la realidad y el fortalecimiento de los controles administrativos, a diferencia de lo que propone el proyecto de ley, que lo prohíbe completamente como una respuesta maximalista a un problema que exige soluciones más matizadas.

#### La Sentencia SL3086-2021: la Corte establece criterios fundamentales frente al contrato sindical

- El contrato sindical "*cuenta con validez normativa, vigencia y legitimidad*" en el ordenamiento jurídico.
- "*A pesar de la validez normativa del contrato sindical, este cuenta con límites constitucionales y legales precisos y estrictos*"
- La solución no es prohibir la figura sino aplicar el principio de primacía de la realidad cuando se desvirtúa: "*si se utiliza el contrato sindical con la intención de ocultar una relación laboral real, la reacción del orden jurídico es declarar el contrato de trabajo con el ente contratante*"

Sentencia SL1174-2022<sup>13</sup> reitera que "*el contrato sindical podría ser un mecanismo legítimo para suplir ciertas y concretas demandas de servicios*" y que ante desviaciones

<sup>11</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/c-288-24.htm>

<sup>12</sup> <https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/la/bago2021/SL3086-2021.pdf>

<sup>13</sup> <https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/la/Tercerizacion/SL1174-2022.pdf>

se aplica el principio de realidad, no la prohibición de la figura.

El Consejo de Estado por su parte se ha pronunciado en el sentido de definir criterios para determinar cuándo la tercerización es ilegal Sentencia 00485 de 2017<sup>14</sup> cuando "se vincula personal para desarrollo de las actividades misionales permanentes a través de un proveedor y se vincula personal de una forma que afecte los derechos constitucionales". Esta sentencia establece un mecanismo de control sin prohibir las figuras contractuales legítimas.

Frente a los compromisos internacionales de los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, si bien el Comité de Libertad Sindical ha expresado preocupaciones sobre el uso indebido del contrato sindical en Colombia (Caso 2796) las observaciones del Comité se han centrado en:

1. Garantizar que el contrato sindical no desnaturalice la función de los sindicatos
2. Evitar que se utilice para crear sindicatos de fachada
3. Asegurar el cumplimiento de derechos laborales

La posición del Comité apunta a la regulación y control, no a la prohibición total, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), en su observación de 2023, señaló su esperanza de que "*el actual proceso de reforma laboral contribuirá a la eliminación de los riesgos generados por la figura del contrato sindical*", pero no exigió su prohibición absoluta, sino la eliminación de riesgos mediante regulación adecuada.

La Opinión Consultiva OC-27/21<sup>15</sup> de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (mayo 2021) establece criterios fundamentales para el caso:

1. "*La libertad sindical debe garantizarse a los trabajadores, lo que incluye que gocen del derecho de creación y afiliación a las organizaciones que consideren convenientes*"
2. "*El derecho a la libertad sindical protege la libertad de funcionamiento, la autonomía interna y la independencia de las organizaciones sindicales*"
3. "*Los Estados deben abstenerse de intervenir*" en el ejercicio de estos derechos

La prohibición absoluta del contrato sindical contraviene estos estándares interamericanos, pues niega a los sindicatos la posibilidad de optar por una modalidad

<sup>14</sup> <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85941>

<sup>15</sup> [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_27\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp1.pdf)

organizativa reconocida legalmente.

Finalmente, Los Convenios 87 y 98 de la OIT, que hacen parte del bloque de constitucionalidad según la sentencia C-401 de 2005, protegen la libertad sindical incluyendo la capacidad de las organizaciones para *"organizar su administración y sus actividades"* (Art. 3, Convenio 87).

Como señala el proyecto mismo, la CEACR ha expresado preocupación por el mal uso del contrato sindical, pero en su observación de 2023 indicó que *"espera que el proceso de reforma laboral contribuya a la eliminación de los riesgos generados por la figura"*. Eliminar riesgos no equivale necesariamente a eliminar la figura. De hecho, una prohibición absoluta podría interpretarse como una restricción excesiva a la autonomía sindical protegida por estos convenios.

Por las consideraciones expuestas, se considera que La prohibición absoluta propuesta es jurídicamente cuestionable y podría terminar debilitando la autonomía del movimiento sindical que pretende proteger y generaría un vacío normativo para formas legítimas de gestión colectiva.

El desafío del legislador es construir un marco regulatorio que combata efectivamente la tercerización irregular sin sacrificar innecesariamente la libertad sindical. Este proyecto, en su redacción actual, no logra ese equilibrio constitucional necesario.

Adicionalmente a lo anterior al interpretar la prohibición dentro del test de proporcionalidad constitucional, se hace evidente que no cumple con los requisitos establecidos como son:

1. No es necesaria: Existen mecanismos menos restrictivos para controlar los abusos (inspección laboral, sanciones administrativas, control judicial).
2. No es proporcional en sentido estricto: Sacrifica completamente la autonomía sindical sin considerar que el contrato sindical puede tener usos legítimos.
3. Desnaturaliza el núcleo esencial del derecho: Impide que los sindicatos que legítimamente opten por esta modalidad puedan ejercer su derecho fundamental.

Respecto a la necesidad: Existen medidas alternativas menos lesivas que han demostrado su eficacia. La sentencia SU-555 de 2014 estableció controles estrictos sin eliminar la figura, desarrollando un test de verificación basado en el principio de primacía de la realidad. La sentencia T-069 de 2015 precisó que *"la inspección del trabajo debe verificar: autonomía real del sindicato, distribución equitativa de excedentes, no subordinación de los afiliados partícipes"*. Estos mecanismos representan alternativas menos restrictivas.

En lugar de la prohibición absoluta, un enfoque constitucional podría incluir:

1. Fortalecimiento de la inspección laboral: Como ordenó la sentencia T-286 de 2022, incrementar la vigilancia del Ministerio del Trabajo con criterios claros de verificación.
2. Presunción de laboralidad: Establecer que cuando no se demuestre la autonomía real del sindicato, se presume la existencia de relaciones laborales directas.
3. Legitimación democrática periódica: Exigir ratificación de los contratos sindicales mediante votación secreta de los afiliados, similar al modelo mexicano de legitimación de contratos colectivos.
4. Régimen sancionatorio robusto: Establecer sanciones ejemplarizantes y responsabilidad solidaria para quienes utilicen fraudulentamente la figura.

#### IV. CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”, procedemos a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

*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.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)".

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, ya que es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

## V. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 establece que “el impacto fiscal de cualquier proyecto

de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”

La Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7 de la Ley 819 de 2.003:

“Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7º de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.”

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el marco fiscal, pero, en todo caso, como autor considero que el contenido de esta iniciativa no genera un impacto fiscal o la erogación de recursos

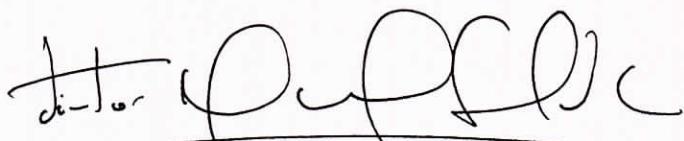


públicos para su aplicación.

## VI. PROPOSICIÓN.

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas solicitamos a la comisión séptima constitucional permanente de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR** el Proyecto de Ley No. 305 de 2025 Cámara ***“Por medio del cual se prohíbe la figura del contrato sindical y se dictan otras disposiciones”***.

Del honorable representante



VÍCTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO  
Representante a la Cámara  
Ponente