



Bogotá D.C. mayo de 2026

Honorable Representante
CAMILO ESTEBAN AVILA MORALES
Presidente
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Bogotá

Asunto: Ponencia Positiva para primer debate al
Proyecto de Ley No. 507 de 2025C.

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley 507 de 2025 Cámara ***“Por medio del cual se modifican los artículos 448, 481 y 482 del código sustantivo del trabajo”***

Atentamente,

MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Representante a la Cámara por Bogotá

La presente ponencia está compuesta por once (11) apartados:

1. Antecedentes
2. Objeto y contenido del Proyecto de Ley
3. Fundamento normativo
4. Justificación del Proyecto de Ley
5. Competencia del Congreso
6. Conflictos de interés
7. Impacto fiscal
8. Pliego de modificaciones
9. Proposición
10. Texto propuesto
11. Referencias

1. ANTECEDENTES

Este Proyecto de Ley fue radicado el 16 de diciembre de 2025 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los siguientes Congresistas:

HR. Gildardo Silva Molina
HR. María Fernanda Carrascal Rojas
HR. Alirio Uribe Muñoz
HR. Cristóbal Caicedo Angulo
HR. Ermes Evelio Pete Vivas
HR. Etna Tamara Argote Calderón
HR. Gabriel Becerra Yáñez
HR. Heráclito Landínez Suárez
HR. Jorge Hernán Bastidas Rosero
HR. Mary Anne Andrea Perdomo
HR. Pedro José Suárez Vacca

El 14 de abril de 2026, mediante el oficio *CSCP 3.7-072-26*, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó a la Honorable Representante María Fernanda Carrascal Rojas como Coordinadora Ponente de la iniciativa en cuestión. Además, designó al Representante Victor Manuel Salcedo Guerrero como ponente.

Contenido: Gaceta N 101 del 2026

2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto modificar los artículos 448, 481 y 482 del Código Sustantivo del Trabajo, con el propósito de fortalecer la garantía y protección de los derechos colectivos del trabajo en Colombia, en especial el derecho fundamental de huelga, la libertad sindical y la negociación colectiva, de conformidad con los principios constitucionales y los estándares internacionales en materia laboral.

Para tal efecto, la iniciativa establece medidas orientadas a regular de manera estricta la celebración de pactos colectivos en escenarios de presencia sindical; prohibir la utilización de contratos sindicales como mecanismos de intermediación laboral para la prestación de servicios o la ejecución de obras; y redefinir las funciones y competencias de las autoridades durante el desarrollo de la huelga, incorporando garantías destinadas a asegurar su ejercicio efectivo, pacífico, autónomo y libre de prácticas antisindicales.

3. FUNDAMENTO NORMATIVO

3.1. Ordenamiento jurídico internacional:

El presente Proyecto de Ley encuentra sustento en el marco normativo internacional de protección de los derechos humanos laborales, particularmente en los convenios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo —OIT—, los cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato y constituyen criterios de interpretación obligatoria para el Estado colombiano en materia de libertad sindical, negociación colectiva y garantía del derecho de huelga.

En ese sentido, la iniciativa legislativa desarrolla y armoniza el ordenamiento interno con los compromisos internacionales asumidos por Colombia, orientados a garantizar el ejercicio pleno de los derechos colectivos del trabajo y a prevenir prácticas contrarias a la autonomía sindical y a la negociación colectiva.

• Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación, 1948)

Este convenio, reconoce el derecho de las personas trabajadoras y empleadoras a constituir organizaciones sindicales y afiliarse a las mismas sin autorización previa,

así como el derecho de dichas organizaciones a ejercer libremente sus actividades y formular sus programas de acción sin injerencias de las autoridades públicas o de los empleadores.

La jurisprudencia y los órganos de control de la OIT han señalado que la libertad sindical comprende no solo la facultad formal de asociación, sino también la garantía material de desarrollar actividades sindicales libres de actos de discriminación, interferencia o debilitamiento de las organizaciones sindicales. En este contexto, la regulación de los pactos colectivos y la prohibición de mecanismos de intermediación que puedan afectar la autonomía sindical resultan compatibles con las obligaciones internacionales derivadas de este convenio.

- **Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo (Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949)**

Este convenio, establece garantías de protección contra actos de discriminación antisindical y contra toda injerencia de los empleadores en la constitución, funcionamiento o administración de las organizaciones sindicales.

Asimismo, este instrumento internacional impone a los Estados el deber de promover mecanismos adecuados de negociación colectiva entre empleadores y organizaciones de trabajadores, con el fin de regular las condiciones de empleo mediante acuerdos libremente concertados.

A la luz de este convenio, el proyecto de ley busca evitar que figuras como los pactos colectivos o los contratos sindicales sean utilizadas para desincentivar la afiliación sindical, sustituir la negociación colectiva legítima o afectar el equilibrio entre las partes en las relaciones laborales, fortaleciendo así la protección efectiva del derecho de asociación sindical y de negociación colectiva.

- **Convenio 154 de la Organización Internacional del Trabajo (Fomento de la Negociación Colectiva, 1981)**

Este convenio, desarrolla el deber estatal de promover la negociación colectiva como instrumento fundamental para la regulación democrática de las relaciones laborales y para la solución concertada de conflictos entre trabajadores y empleadores.

Este convenio dispone que los Estados deben adoptar medidas adecuadas para estimular y fomentar el desarrollo pleno de procedimientos de negociación colectiva

en todos los niveles, garantizando condiciones de autonomía, representatividad y buena fe entre las partes.

En concordancia con dichos mandatos, el presente Proyecto de Ley fortalece las garantías institucionales y jurídicas para el ejercicio efectivo de la negociación colectiva y del derecho de huelga, limita prácticas que puedan menoscabar la representación sindical y redefine el rol de las autoridades públicas durante el desarrollo de los conflictos colectivos, con el propósito de asegurar un entorno respetuoso de los derechos fundamentales del trabajo y de los principios del diálogo social.

Los convenios de la Organización Internacional del Trabajo —OIT— ratificados por Colombia, conjuntamente con los principios consagrados en la Declaración de Filadelfia de 1944, constituyen obligaciones internacionales vinculantes para el Estado colombiano y parámetros interpretativos obligatorios en materia de derechos laborales y libertad sindical. En dicha Declaración se reconoce que “todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”, principio que sirve de fundamento al concepto de trabajo decente y a la necesidad de fortalecer mecanismos democráticos de representación y negociación colectiva.

En desarrollo de estos compromisos internacionales, distintos organismos especializados han advertido las deficiencias estructurales del modelo colombiano de relaciones laborales colectivas, particularmente en el sector privado. En efecto, estudios internacionales han identificado que la negociación colectiva en Colombia se encuentra limitada por restricciones normativas e institucionales, entre ellas: la ausencia de mecanismos efectivos de negociación sectorial; la fragmentación sindical; la coexistencia de pactos colectivos con organizaciones sindicales; y la inexistencia de reglas de extensión automática de las convenciones colectivas dentro de las empresas.

Sobre este último aspecto, se ha señalado que, conforme a la legislación vigente, las convenciones colectivas únicamente se extienden a la totalidad de trabajadores de una empresa cuando el sindicato que negoció representa más de la tercera parte de la planta laboral. Esta regulación contrasta con las prácticas predominantes en múltiples países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos —OCDE—, donde los beneficios convencionales suelen extenderse a

todos los trabajadores de la empresa, con independencia del nivel de afiliación sindical, como mecanismo para preservar la igualdad, la armonía laboral y la eficacia de la negociación colectiva.

Precisamente, en el documento *Estudios de la OCDE sobre el mercado laboral y las políticas sociales: Colombia 2016. Resumen ejecutivo, evaluación y recomendaciones*, dicho organismo recomendó al Estado colombiano desarrollar un marco constructivo para el diálogo social y fortalecer la negociación colectiva mediante diversas medidas, entre ellas: i) promover un sistema de negociación en dos niveles —sectorial y empresarial—; ii) eliminar la posibilidad de celebrar pactos colectivos con trabajadores no sindicalizados; iii) extender automáticamente las convenciones colectivas a todos los trabajadores de la empresa; iv) establecer mecanismos de articulación entre múltiples sindicatos dentro de una misma empresa para garantizar una única convención colectiva; v) reconocer a las organizaciones sindicales de grado superior facultades para declarar la huelga; y vi) eliminar figuras que restrinjan injustificadamente el ejercicio del derecho de huelga, como el arbitraje obligatorio luego de determinados periodos de cese de actividades.

Asimismo, la OCDE recomendó revisar las limitaciones absolutas al ejercicio de la huelga en servicios esenciales, sugiriendo alternativas compatibles con los estándares internacionales, tales como la prestación de servicios mínimos, así como fortalecer los mecanismos de mediación y diálogo social para la resolución de conflictos colectivos.

Estas recomendaciones guardan plena coherencia con los Convenios 87 y 98 de la OIT, particularmente con el artículo 4 del Convenio 98, el cual establece la obligación de los Estados de estimular y fomentar la negociación colectiva entre empleadores y organizaciones de trabajadores, reconociendo así una posición de especial protección y preeminencia de las organizaciones sindicales como sujetos legítimos de representación colectiva.

En esa medida, el ordenamiento jurídico no puede equiparar plenamente a trabajadores sindicalizados y no sindicalizados en los procesos de negociación colectiva, especialmente cuando ello se traduce en mecanismos que debilitan o sustituyen la actividad sindical. La coexistencia de pactos colectivos con sindicatos ha sido reiteradamente cuestionada por los órganos de control de la OIT, los cuales han sostenido, desde hace más de dos décadas, que dicha práctica resulta incompatible con el Convenio 98 cuando es utilizada para desincentivar la afiliación

sindical o menoscabar la negociación colectiva desarrollada por organizaciones sindicales.

De igual manera, conforme a los artículos 3 y 10 del Convenio 87 de la OIT y a los pronunciamientos de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, los grupos de trabajadores no sindicalizados que celebran pactos colectivos no reúnen las condiciones de estabilidad, autonomía, independencia y capacidad organizativa propias de una organización sindical, razón por la cual no pueden ser considerados equivalentes a éstas para efectos de la representación colectiva de los trabajadores.

La jurisprudencia constitucional colombiana también ha reconocido la relevancia y fuerza vinculante de las recomendaciones y decisiones de los órganos de control de la OIT. En sentencias como las T-568 de 1999, T-1211 de 2000, T-603 de 2003 y T-261 de 2012, la Corte Constitucional ha señalado que los pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical constituyen criterios autorizados de interpretación de los convenios internacionales ratificados por Colombia y, en consecuencia, deben ser observados por las autoridades nacionales.

En este contexto, el presente Proyecto de Ley constituye una medida orientada a armonizar la legislación laboral colombiana con los estándares internacionales en materia de libertad sindical, negociación colectiva y derecho de huelga, fortaleciendo las garantías de representación colectiva efectiva y previniendo prácticas que históricamente han debilitado la organización sindical y el diálogo social en el país.

• **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**

El presente Proyecto de Ley también encuentra fundamento en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —PIDESC—, aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968, instrumento que integra el bloque de constitucionalidad y constituye una fuente vinculante de protección de los derechos laborales colectivos.

El artículo 8 del PIDESC reconoce el derecho de toda persona a fundar sindicatos y afiliarse al de su elección para la promoción y defensa de sus intereses económicos y sociales, así como el derecho de las organizaciones sindicales a constituir federaciones y confederaciones, vincularse a organizaciones

internacionales y ejercer libremente sus actividades sin interferencias indebidas. Igualmente, consagra el derecho de huelga como una garantía fundamental de las y los trabajadores, cuyo ejercicio debe desarrollarse conforme a la ley y a los principios democráticos.

De acuerdo con este instrumento internacional, las únicas restricciones admisibles al ejercicio de la libertad sindical y del derecho de huelga son aquellas previstas legalmente y estrictamente necesarias en una sociedad democrática para proteger derechos superiores, la seguridad nacional o el orden público. En consecuencia, los Estados tienen el deber no solo de abstenerse de interferir injustificadamente en la actividad sindical, sino también de adoptar medidas positivas orientadas a garantizar condiciones reales y efectivas para el ejercicio de los derechos colectivos del trabajo.

En armonía con los Convenios 87, 98 y 154 de la OIT, así como con los principios de la Declaración de Filadelfia de 1944, el PIDESC reafirma que la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga constituyen pilares esenciales del trabajo decente, de la democracia en las relaciones laborales y de la justicia social.

En ese marco, diversos organismos internacionales han advertido que el modelo colombiano de relaciones laborales presenta limitaciones estructurales que afectan el ejercicio efectivo de estos derechos, especialmente en el sector privado. Entre dichas restricciones se encuentran la coexistencia de pactos colectivos con organizaciones sindicales, la fragmentación de la representación colectiva, la ausencia de mecanismos robustos de negociación sectorial y las limitaciones al ejercicio pleno del derecho de huelga.

3.2. Ordenamiento jurídico nacional

3.2.1 Constitución Política de Colombia

El presente Proyecto de Ley encuentra fundamento directo en la Constitución Política de 1991, particularmente en los principios del Estado Social de Derecho, la dignidad humana, la participación democrática y la protección especial al trabajo como valor, principio y derecho fundamental. La Constitución reconoce que las relaciones laborales deben desarrollarse bajo criterios de justicia social, equilibrio entre las partes y garantía efectiva de los derechos colectivos de las y los trabajadores.

En ese sentido, el artículo 1 de la Constitución Política establece que Colombia es un Estado Social de Derecho fundado, entre otros principios, en el respeto de la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad. Por su parte, el artículo 2 dispone como fines esenciales del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, así como facilitar la participación de todas las personas en las decisiones que las afectan, incluyendo aquellas relacionadas con el mundo del trabajo y la representación colectiva.

De igual manera, el artículo 25 reconoce el trabajo como un derecho y una obligación social que goza de la especial protección del Estado, mientras que el artículo 39 consagra expresamente el derecho de asociación sindical, garantizando a trabajadores y empleadores la libertad de constituir sindicatos o asociaciones sin intervención estatal. Esta disposición constitucional reconoce a las organizaciones sindicales como instrumentos esenciales para la defensa de los intereses laborales y para el fortalecimiento de la democracia en las relaciones de trabajo.

En concordancia con ello, el artículo 55 de la Constitución garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales y ordena al Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo. A su vez, el artículo 56 reconoce el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador, reafirmando su carácter de garantía fundamental para la protección de los intereses colectivos de las y los trabajadores.

Asimismo, el artículo 53 superior establece que los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna, mientras que el artículo 93 dispone que los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia prevalecen en el orden interno y sirven como parámetro de interpretación de los derechos constitucionales. En consecuencia, los Convenios 87, 98 y 154 de la OIT, así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —PIDESC—, integran el marco constitucional de protección de la libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho de huelga.

La Corte Constitucional ha reiterado de manera constante que la libertad sindical y la negociación colectiva son derechos fundamentales estrechamente vinculados con la dignidad humana, la democracia participativa y el Estado Social de Derecho. En múltiples pronunciamientos, la Corte ha señalado que el derecho de asociación

sindical no se agota en la simple posibilidad formal de crear sindicatos, sino que comprende la garantía material de ejercer libremente la actividad sindical sin injerencias, discriminaciones o prácticas dirigidas a debilitar las organizaciones de trabajadores.

3.2.2 Jurisprudencia constitucional

En este contexto, la jurisprudencia constitucional también ha reconocido el carácter vinculante y orientador de las decisiones y recomendaciones emitidas por los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo —OIT—, especialmente por el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. En sentencias T-568 de 1999, T-1211 de 2000, T-603 de 2003 y T-261 de 2012, la Corte Constitucional sostuvo que los pronunciamientos de dichos órganos constituyen criterios autorizados de interpretación de los convenios internacionales ratificados por Colombia y, por tanto, deben ser observados por las autoridades nacionales.

De esta manera, la Corte ha reconocido que las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical no constituyen simples orientaciones políticas o doctrinales, sino parámetros relevantes y obligatorios para la interpretación y aplicación de los derechos laborales colectivos en el ordenamiento jurídico colombiano, especialmente cuando desarrollan el alcance de convenios internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

No obstante, en algunos pronunciamientos relacionados con la coexistencia entre pactos colectivos y organizaciones sindicales, la jurisprudencia constitucional ha evidenciado tensiones interpretativas frente a los estándares internacionales desarrollados por la OIT. En efecto, mientras los órganos de control de la OIT han sostenido de manera reiterada durante más de dos décadas que la coexistencia de pactos colectivos y sindicatos resulta incompatible con el Convenio 98 cuando aquella se utiliza para desincentivar la afiliación sindical o debilitar la negociación colectiva, persisten disposiciones normativas y decisiones judiciales que han permitido la permanencia de estas figuras en el ordenamiento colombiano.

4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de Ley responde a la necesidad de fortalecer de manera efectiva la protección de los derechos colectivos del trabajo en Colombia, particularmente la libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho de huelga, frente a prácticas y vacíos normativos que históricamente han debilitado la capacidad de representación colectiva de las y los trabajadores y han afectado el equilibrio democrático en las relaciones laborales.

A pesar de los avances constitucionales y de los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano en materia de derechos laborales, persisten mecanismos jurídicos y prácticas empresariales que han contribuido a fragmentar la organización sindical, desincentivar la afiliación y limitar el alcance real de la negociación colectiva como instrumento principal para la regulación de las condiciones de trabajo.

Uno de los principales problemas identificados corresponde a la coexistencia entre pactos colectivos y organizaciones sindicales. En la práctica, esta figura ha sido utilizada en múltiples escenarios como un mecanismo paralelo de negociación que debilita la representación sindical y afecta la capacidad de acción colectiva de los trabajadores organizados. Ello genera incentivos para la desafiliación sindical, rompe el principio de unidad en la representación colectiva y desnaturaliza el papel de las organizaciones sindicales como sujetos legítimos de negociación.

Diversos organismos internacionales y espacios especializados de análisis laboral han advertido que este tipo de prácticas obstaculiza el fortalecimiento del diálogo social y limita el desarrollo de sistemas democráticos de relaciones laborales. Asimismo, se ha señalado que la fragmentación sindical y la ausencia de mecanismos robustos de negociación colectiva sectorial han contribuido a debilitar la cobertura y eficacia de la negociación colectiva en Colombia.

De igual manera, el uso de contratos sindicales como instrumentos de intermediación para la prestación de servicios o la ejecución de obras ha generado procesos de precarización y deslaboralización incompatibles con la finalidad constitucional y democrática de las organizaciones sindicales. En numerosos casos, esta figura ha sido utilizada para sustituir relaciones laborales formales, afectar garantías mínimas de estabilidad y trasladar riesgos empresariales a las y los trabajadores, desvirtuando el objeto legítimo de la actividad sindical.

A ello se suma la persistencia de prácticas orientadas a neutralizar el ejercicio efectivo del derecho de huelga, tales como la sustitución de huelguistas, el esquirolaje y otras formas de interferencia en el conflicto colectivo. Estas conductas afectan el equilibrio entre las partes y reducen la capacidad real de la huelga como herramienta legítima de presión y defensa de los intereses colectivos de las y los trabajadores.

La ausencia de reglas claras respecto de las funciones y límites de actuación de las autoridades públicas durante el desarrollo de las huelgas también ha generado escenarios de inseguridad jurídica y, en algunos casos, intervenciones desproporcionadas o incompatibles con la protección reforzada que merece este derecho fundamental.

En ese contexto, el presente Proyecto de Ley busca restablecer la centralidad de la negociación colectiva desarrollada por organizaciones sindicales legítimamente constituidas, fortalecer la autonomía y unidad de la representación colectiva y garantizar condiciones efectivas para el ejercicio libre, pacífico y democrático del derecho de huelga.

Las medidas propuestas se orientan a eliminar mecanismos que históricamente han favorecido prácticas antisindicales o han debilitado la acción colectiva de las y los trabajadores; impedir el uso de figuras sindicales para fines de intermediación laboral incompatibles con la protección del trabajo digno; y establecer garantías institucionales que aseguren una actuación estatal respetuosa de la autonomía sindical y del equilibrio propio de los conflictos colectivos de trabajo.

Asimismo, la iniciativa busca avanzar hacia un modelo de relaciones laborales más democrático, estable y participativo, en el que el diálogo social y la negociación colectiva recuperen su papel como herramientas fundamentales para la construcción de acuerdos laborales justos y para la solución pacífica de los conflictos entre trabajadores y empleadores.

En consecuencia, este Proyecto de Ley constituye una medida necesaria para superar distorsiones normativas e históricas que han afectado el desarrollo pleno de los derechos colectivos del trabajo en Colombia y para promover relaciones laborales más equilibradas, respetuosas de la dignidad humana y acordes con los principios de justicia social y trabajo decente.



5. COMPETENCIA DEL CONGRESO

Del orden constitucional: Según lo dispuesto en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política de Colombia:

ARTÍCULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

- 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes*

Del orden legal: Según lo dispuesto en la Ley 3 de 1992:

ARTÍCULO 2: Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

(...) Comisión Séptima.

Compuesta de catorce (14) miembros en el Senado y diecinueve (19) en la Cámara de Representantes, conocerá de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia.

Parágrafo Transitorio 3o. Parágrafo adicionado por el artículo 1 de la Ley 2267 de 2022. *De conformidad con lo establecido en el artículo 1o del Acto Legislativo número 02 de 2021, la Cámara de Representantes tendrá 16 representantes adicionales para los periodos constitucionales 2022- 2026 y 2026-2030, que se*

distribuirán sumando dos (2) miembros en cada una de las 7 Comisiones Permanentes, y uno adicional en las comisiones Primera y Quinta.

Durante los cuatrienios 2022-2026 y 2026-2030, la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Cuentas y de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, estarán compuestas por dos miembros adicionales a lo establecido en la Ley 5ª de 1992.

6. CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 293 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo tercero de la Ley 2003 de 2019, establece la obligación de los autores y ponentes de declarar las posibles circunstancias o eventos que puedan configurar un conflicto de interés, conforme al artículo 286 de la Ley 5 de 1992, el cual dispone que:

“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.”

Se estima que, como resultado de la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley, no se generaría un conflicto de intereses, ya que no se afecta el interés particular, actual y directo de los congresistas, ni de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Esto se debe a que la armonización que se propone es una medida de carácter general.

Ahora bien, en cuanto a los elementos que deben concurrir para que se configure la violación al régimen de conflictos de interés como causal de pérdida de investidura, el Consejo de Estado, en sentencia proferida el 10 de noviembre de 2009, hace las siguientes precisiones:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que puedan presentarse durante el trámite del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al congresista de identificar causales adicionales.

7. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003, "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, y se dictan otras disposiciones", establece en su artículo séptimo lo siguiente:

“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.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

Conforme a lo expuesto, se señala que el presente Proyecto de Ley podría generar un impacto fiscal en relación con las fuentes de financiación del Presupuesto General de la Nación. No obstante, la Corte Constitucional, en las sentencias C-911 de 2007 y C-502 de 2007, precisó que el impacto fiscal de las disposiciones

normativas no debe ser un obstáculo ni una barrera que impida el ejercicio de la función legislativa y normativa por parte de las corporaciones públicas.

Así las cosas, es necesario señalar que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dispone de los elementos técnicos necesarios para evaluar el impacto potencial sobre el erario público. Incluso, tiene la capacidad de demostrar a los miembros del Poder Legislativo la viabilidad financiera de la propuesta en estudio. Este proceso, sin embargo, debe entenderse como un ejercicio de persuasión y racionalidad legislativa, y no como un impedimento o veto.

8. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
Título. por medio del cual se modifican los artículos 481, 482 y 448 del código sustantivo del trabajo	Título. por medio del cual se modifican los artículos 448 , 481 y 482 y 448 del código sustantivo del trabajo	Se modifica el orden en la titulación en el artículo.
<p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar tres artículos del Código Sustantivo del Trabajo, así: el artículo 481 en lo pertinente a la regulación de pactos colectivos, el artículo 482 en lo pertinente a la prohibición de contratos sindicales con organizaciones sindicales y el artículo 448 en lo relacionado con las funciones de las autoridades para la protección del derecho de huelga regulado por la Ley.</p>	<p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar tres artículos del Código Sustantivo del Trabajo, así: el artículo 481 en lo pertinente a la regulación de pactos colectivos, el artículo 482 en lo pertinente a la prohibición de contratos sindicales con organizaciones sindicales y el artículo 448 en lo relacionado con las funciones de las autoridades para la protección del derecho de huelga regulado por la Ley.</p> <p><u>La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 448, 481 y 482 del Código Sustantivo del Trabajo, con el fin de fortalecer la protección del derecho de huelga, regular los pactos colectivos y prohibir la celebración de contratos sindicales con organizaciones sindicales.</u></p>	Se modifica integralmente la redacción del artículo.

<p>Artículo 2°. Regulación de pactos colectivos. Modifíquese el artículo 481 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 481. Prohibición de pactos colectivos. Se prohíbe la celebración de acuerdos plurales o grupales, independientemente de su denominación, dirigidos a fijar las condiciones de trabajo y empleo, entre empleadores y sus asociaciones y trabajadores no sindicalizados, donde haya presencia de organizaciones sindicales en cualquier nivel.</p> <p>Los derechos y prerrogativas individuales que estuvieren contenidos en los pactos colectivos y cualquier tipo de acuerdo que tenga un efecto similar, conservarán su vigencia y una vez culminado su plazo no podrán ser prorrogados y sus beneficios se entienden incorporados a los contratos individuales de trabajo.”</p>	<p>Artículo 2°. Regulación de los pactos colectivos. Modifíquese el artículo 481 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 481. Prohibición de pactos colectivos. Se prohíbe la celebración de acuerdos plurales o grupales, independientemente de su denominación, dirigidos a fijar las condiciones de trabajo y empleo, entre empleadores y sus asociaciones y trabajadores no sindicalizados, donde haya presencia de organizaciones sindicales en cualquier nivel. <u>pactos colectivos o de cualquier acuerdo plural o grupal, cualquiera sea su denominación, destinado a regular condiciones de trabajo o empleo entre empleadores, o sus asociaciones, y trabajadores no sindicalizados, cuando exista una organización sindical en la empresa de cualquier nivel de representación.</u></p> <p>Los derechos y prerrogativas individuales que estuvieren contenidos en los pactos colectivos y cualquier tipo de acuerdo que tenga un efecto similar, conservarán su vigencia y una vez culminado su plazo no podrán ser prorrogados y sus beneficios se entienden incorporados a los contratos individuales de trabajo.” <u>beneficios individuales reconocidos en pactos colectivos, acuerdos de efectos equivalentes o cualquier otra figura, instrumento o mecanismo que, bajo distinta denominación, cumpla finalidades similares o se utilice como sustituto de aquellos, conservarán su vigencia hasta por un término de máximo dos (2) años contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley.</u></p>	<p>Se modifica integralmente la redacción del artículo y se incorpora un término de dos (2) años para la terminación de los pactos colectivos, así como de cualquier otra figura, instrumento o mecanismo que, bajo distinta denominación, cumpla finalidades similares o sea utilizado como sustituto de aquellos</p>
---	--	--

	<p><u>Cumplido este plazo, dichos pactos, acuerdos, mecanismos o instrumentos no podrán ser prorrogados, renovados ni sustituidos bajo otra denominación.</u></p>	
<p>Artículo 3°. Prohibición de contratos sindicales con organizaciones sindicales para la prestación de servicios o ejecución de obras. Modifíquese el artículo 482 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:</p> <p>“Artículo 482. Prohibición de contratos sindicales con organizaciones sindicales para la prestación de servicios o ejecución de obras. Se prohíbe la celebración de contratos sindicales o cualquier tipo de acuerdo civil o mercantil que tenga por objeto o efecto encomendar a las organizaciones de trabajadores la ejecución de obras, trabajos o la prestación de servicios en favor de terceros a cambio de un precio.</p> <p>Parágrafo transitorio: Los contratos sindicales vigentes al momento de la publicación de esta ley, se mantendrán hasta tanto los afiliados partícipes sean beneficiarios de acuerdos de formalización laboral en los términos de la Ley 1610 de 2013, en los cuales además deberá ser parte el sindicato de la empresa contratante o el más representativo del sector.”</p>	<p>Artículo 3°. Prohibición de contratos sindicales para la prestación de servicios o ejecución de obras. Modifíquese el artículo 482 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: “Artículo 482. Prohibición de contratos sindicales. Se prohíbe la celebración de contratos sindicales, <u>así</u> como de cualquier acuerdo de naturaleza civil, comercial o de cualquier otra índole, cuyo objeto o efecto sea encomendar a organizaciones de trabajadores la ejecución de obras, la prestación de servicios o la realización de actividades en favor de terceros, a cambio de un precio <u>cambio de una contraprestación económica.</u></p> <p>Parágrafo transitorio. Los contratos sindicales vigentes al momento de la publicación <u>entrada en vigencia</u> de la presente ley se mantendrán hasta tanto los afiliados <u>que los trabajadores afiliados</u> partícipes sean beneficiarios <u>vinculados mediante</u> acuerdos de formalización laboral, los términos <u>conforme a lo dispuesto en</u> de la Ley 1610 de 2013, en los cuales además deberá ser parte el sindicato de la empresa contratante o el más representativo del sector.” <u>En dichos acuerdos deberá participar la organización sindical existente en la empresa contratante o, en su defecto, la organización sindical más representativa del respectivo sector.”</u></p>	<p>Se modifica la redacción del artículo.</p>
<p>Artículo 4°. Funciones de la autoridades. Modifíquese el artículo 448</p>	<p>Artículo 4°. Funciones de las <u>autoridades y garantías del derecho de huelga.</u> Modifíquese el artículo 448 del</p>	<p>Se modifica la redacción del artículo.</p>

del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:

“ARTÍCULO 448. FUNCIONES DE LAS AUTORIDADES

1. Durante el desarrollo de la huelga, las autoridades policivas tendrán a su cargo la vigilancia y su desarrollo pacífico y ejercerán de modo permanente la acción que les corresponda, a fin de evitar que se promuevan desórdenes o cometan infracciones o delitos, y especialmente para la protección de la integridad y seguridad de los huelguistas, y de los bienes de la empresa.
2. Está prohibida la sustitución del trabajo de los huelguistas o el esquirolaje en cualquier de sus formas.

En consecuencia, los empleadores deberán abstenerse de llevar a cabo conductas dirigidas o que tengan el efecto de sustituir el trabajo, funciones o tareas rehusadas con motivo de huelga.

3. Cuando el sindicato acredite ante las autoridades y empleadores que la huelga es respaldada por la mayoría los trabajadores de la o las empresas concernidas, aquellos no autorizarán el ingreso al trabajo de grupos minoritarios de trabajadores, aunque éstos manifiesten su deseo de hacerlo. En caso contrario, solo ejercerán el derecho de huelga los trabajadores que decidan

Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

~~“ARTÍCULO 448. FUNCIONES DE LAS AUTORIDADES~~

“Artículo 448. Funciones de las autoridades y garantías del derecho de huelga.

1. Durante el desarrollo de la huelga, las autoridades policivas ~~tendrán a su cargo la vigilancia y su desarrollo pacífico y ejercerán de modo permanente la acción que les corresponda a fin de evitar que se promuevan desórdenes o cometan~~ **funciones permanentes de vigilancia para garantizar su desarrollo pacífico, prevenir alteraciones del orden público y evitar la comisión de** infracciones o delitos ~~y especialmente para la protección de la integridad y seguridad de los huelguistas, y de los bienes de la empresa.~~ **Asimismo, deberán proteger la integridad y seguridad de los huelguistas y los bienes del lugar de trabajo.**
2. Está prohibida la sustitución del trabajo ~~de los huelguistas~~ **Se prohíbe la sustitución de los trabajadores en huelga, así como cualquier forma de** ~~o el esquirolaje.~~

En consecuencia, los empleadores deberán abstenerse de llevar a cabo ~~ejecutar~~ conductas dirigidas ~~o que tengan el efecto de sustituir el trabajo, funciones o tareas rehusadas con motivo de huelga~~ **a reemplazar o suplir las funciones, actividades o labores suspendidas con ocasión de la huelga.**

<p>secundarla, de modo que se garantice la libertad de trabajo de los no huelguistas.</p> <p>4. Los trabajadores no podrán ser perjudicados en cualquier forma por el solo hecho de promover, organizar y/o participar en una huelga.</p> <p>5. En ejercicio de su autonomía sindical, las organizaciones de trabajadores tienen la facultad de ejercer el derecho de huelga hasta que estimen pertinente o de solicitar la convocatoria de un tribunal de arbitramento en cualquier momento para que defina la controversia.”</p>	<p>3. Cuando el sindicato <u>la organización sindical</u> acredite ante las autoridades y empleadores <u>el empleador</u> que la huelga es respaldada por la mayoría <u>cuenta con el respaldo mayoritario</u> de los trabajadores de la <u>empresa</u> o las empresas concernidas <u>involucradas</u>, aquellos no autorizarán el ingreso al trabajo de grupos minoritarios de trabajadores, aunque éstos manifiesten su deseo de hacerlo <u>no se permitirá el ingreso al trabajo de grupos minoritarios durante su desarrollo.</u> En caso contrario, solo ejercerán el derecho de huelga los trabajadores que decidan secundarla, de modo que se garantice la libertad de trabajo de los no huelguistas <u>el ejercicio del derecho de huelga corresponderá únicamente a los trabajadores que decidan adherirse a ella, garantizando la libertad de trabajo de quienes no participen.</u></p> <p>4. Los trabajadores no podrán ser perjudicados en cualquier forma por el solo hecho de promover, organizar y/o participar en una huelga. <u>Ningún trabajador podrá ser objeto de represalias, discriminación o perjuicio por promover, organizar o participar en una huelga, en los términos establecidos por la ley.</u></p> <p>5. En ejercicio de su la <u>autonomía</u> sindical, las organizaciones de trabajadores tienen la facultad de ejercer el derecho de podrán <u>mantener la</u> huelga hasta que estimen <u>mientras lo consideren</u> pertinente o</p>	
--	--	--

	de solicitar, en cualquier momento , la convocatoria de un tribunal de arbitramento en cualquier momento para que defina la controversia la solución del conflicto colectivo. ”	
Artículo 5°. Vigencia. La presente ley deroga las normas que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación.	Artículo 5° Vigencia y derogatorias. La presente ley deroga las normas que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación. La presente Ley rige a partir de su sanción y deroga todas las disposiciones legales que le sean contrarias.	Se modifica la redacción del artículo.

9. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir **ponencia positiva** y, en consecuencia, solicitamos de manera respetuosa a la Honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley 507 de 2025 Cámara **“Por medio del cual se modifican los artículos 448, 481 y 482 del código sustantivo del trabajo”**

Atentamente,



MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Representante a la Cámara por Bogotá

**10. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 507
DE 2025 DE CÁMARA “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS
ARTÍCULOS 448, 481 Y 482 DEL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO”**

***El Congreso de Colombia,
DECRETA:***

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 448, 481 y 482 del Código Sustantivo del Trabajo, con el fin de fortalecer la protección del derecho de huelga, regular los pactos colectivos y prohibir la celebración de contratos sindicales con organizaciones sindicales.

Artículo 2º. Regulación de los pactos colectivos. Modifíquese el artículo 481 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

“Artículo 481. Prohibición de pactos colectivos. Se prohíbe la celebración de pactos colectivos o de cualquier acuerdo plural o grupal, cualquiera sea su denominación, destinado a regular condiciones de trabajo o empleo entre empleadores, o sus asociaciones, y trabajadores no sindicalizados, cuando exista una organización sindical en la empresa de cualquier nivel de representación.

Los derechos y beneficios individuales reconocidos en pactos colectivos, acuerdos de efectos equivalentes o cualquier otra figura, instrumento o mecanismo que, bajo distinta denominación, cumpla finalidades similares o se utilice como sustituto de aquellos, conservarán su vigencia hasta por un término de máximo dos (2) años contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

Cumplido este plazo, dichos pactos, acuerdos, mecanismos o instrumentos no podrán ser prorrogados, renovados ni sustituidos bajo otra denominación.

Artículo 3º. Prohibición de contratos sindicales para la prestación de servicios o ejecución de obras. Modifíquese el artículo 482 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

“Artículo 482. Prohibición de contratos sindicales. Se prohíbe la celebración de contratos sindicales, así como de cualquier acuerdo de naturaleza civil, comercial o de cualquier otra índole, cuyo objeto o efecto sea encomendar a organizaciones de trabajadores la ejecución de obras, la prestación de servicios o la realización de actividades en favor de terceros, a cambio de una contraprestación económica.

Parágrafo transitorio. Los contratos sindicales vigentes al momento de entrada en vigencia de la presente ley se mantendrán hasta que los trabajadores afiliados partícipes sean vinculados mediante acuerdos de formalización laboral, conforme a lo dispuesto en la Ley 1610 de 2013. En dichos acuerdos deberá participar la organización sindical existente en la empresa contratante o, en su defecto, la organización sindical más representativa del respectivo sector.”

Artículo 4º. Funciones de las autoridades y garantías del derecho de huelga. Modifíquese el artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

“Artículo 448. Funciones de las autoridades y garantías del derecho de huelga.

1. Durante el desarrollo de la huelga, las autoridades policivas ejercerán funciones permanentes de vigilancia para garantizar su desarrollo pacífico, prevenir alteraciones del orden público y evitar la comisión de infracciones o delitos. Asimismo, deberán proteger la integridad y seguridad de los huelguistas y los bienes del lugar de trabajo.
2. Se prohíbe la sustitución de los trabajadores en huelga, así como cualquier forma de esquirolaje. En consecuencia, los empleadores deberán abstenerse de ejecutar conductas dirigidas a reemplazar o suplir las funciones, actividades o labores suspendidas con ocasión de la huelga.
3. Cuando la organización sindical acredite ante las autoridades y el empleador que la huelga cuenta con el respaldo mayoritario de los trabajadores de la empresa o empresas involucradas, no se permitirá el ingreso al trabajo de grupos minoritarios durante su desarrollo. En caso contrario, el ejercicio del derecho de huelga corresponderá únicamente a los trabajadores que decidan adherirse a ella, garantizando la libertad de trabajo de quienes no participen.

4. Ningún trabajador podrá ser objeto de represalias, discriminación o perjuicio por promover, organizar o participar en una huelga, en los términos establecidos por la ley.
5. En ejercicio de la autonomía sindical, las organizaciones de trabajadores podrán mantener la huelga mientras lo consideren pertinente o solicitar, en cualquier momento, la convocatoria de un tribunal de arbitramento para la solución del conflicto colectivo.”

Artículo 5º. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su sanción y deroga todas las disposiciones legales que le sean contrarias.

Atentamente,



MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Representante a la Cámara por Bogotá



11. REFERENCIAS

Código Sustantivo del Trabajo, art. 481 y ss.

Sentencias Corte Constitucional C-1491-2000, C-465-2008, entre otras sobre libertad sindical.

Convenios OIT 87, 98, 154 y recomendaciones de la CEACR y CLS sobre Colombia vocesporeltrabajo.orgsur.org.co.

Central Unitaria de Trabajadores – CUT, comunicado CNU sobre contratos sindicales (marzo de 2025) cut.org.cocut.org.co.

Escuela Nacional Sindical – ENS, investigaciones sobre tercerización y contrato sindical sur.org.cosur.org.co.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>