



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1181

Bogotá, D. C., jueves, 3 de septiembre de 2026

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 016 DE 2026 CÁMARA

*por medio de la cual se prohíbe la figura de
contrato sindical y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., septiembre de 2026

Honorable Representante

JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**Asunto: Ponencia Positiva para Primer Debate
al Proyecto de Ley número 016 de 2026 Cámara.**

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 número 016 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se prohíbe la figura de contrato sindical y se dictan otras disposiciones.*

La presente ponencia se compone de once apartados:

1. Antecedentes
2. Objeto
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

Atentamente,

Maria F Carrascal
MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.

Lourdes Mateus
LOURDES MATEUS
Representante a la Cámara
Departamento del Huila

1. ANTECEDENTES

Este proyecto de ley fue radicado el 3 de septiembre de 2025 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por los siguientes Congresistas: honorable Representante *María Fernanda Carrascal Rojas*, honorable Senador *Robert Daza Guevara*, honorable Senador *Carlos Alberto Benavides Mora*, honorable Senador *Wilson Neber Arias Castillo*, honorable Senadora *Esmeralda Hernández Silva*, honorable Senadora *Catalina del Socorro Pérez Pérez*, honorable Representante *Gabriel Becerra Yáñez*, honorable Representante *Heráclito Landínez Suárez* y honorable Representante *Alfredo Mondragón Garzón*.

Sin embargo, el proyecto no logró surtir el debate correspondiente dentro de los términos establecidos, por lo que fue archivado.

El 21 de julio de 2026, el proyecto de ley fue nuevamente radicado por un grupo de honorables Representantes y Senadores, entre ellos: *María*

Fernanda Carrascal Rojas, Alexandra Pineda Ortiz, Alfredo Mondragón Garzón, Ana Leidy Erazo Ruiz, Andrea Camila Vargas De la Hoz, Daniel Mauricio Monroy Hernández, David Alejandro Toro Ramírez, Erick Adrián Velasco Burbano, Fernando Arias Cardona, Gabriel Becerra Yáñez, Heiner de Jesús Gaitán Parra, Heráclito Landínez Suárez, Hernán Muriel Pérez, Jairo León Vargas, José Luis Bohórquez López, Laura Daniela Beltrán Palomares, Laura Isabel Vera Zapata, Lourdes Paola Matéus Serrano, Luz Myrian Moncayo, Luz Verónica Estrada Holguín, Marco Emilio Hincapié, María del Carmen Mayusa de Cruz y María del Mar Pizarro García; así como los honorables Senadores *Cristian Kevin Gómez Paz, María Eugenia Londoño Ocampo y Yuly Esmeralda Hernández Silva.*

Posteriormente, mediante el Oficio número CSCP 3.7-361-26 del 19 de agosto de 2026, 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 del proyecto de ley y a la honorable Representante *Lourdes Paola Matéus Serrano* como Ponente.

De esta manera, la iniciativa retomó su trámite legislativo, con la designación de las ponentes encargadas de presentar el respectivo informe y acompañar el debate del proyecto ante la Comisión Séptima Constitucional Permanente.

Contenido: *Gaceta del Congreso* número 873 del 2026.

2. OBJETO

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 o irregular y garantizando la negociación colectiva auténtica.

Para la presente ponencia se incluirán disposiciones orientadas a definir la situación jurídica de los contratos sindicales vigentes, así como a fortalecer las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo del Ministerio del Trabajo, las cuales se ejercerán a través de mesas técnicas de seguimiento.

De igual manera, se establecerá la existencia de una vinculación laboral directa respecto de los afiliados a los sindicatos que no adelanten los procesos de formalización laboral conforme a las disposiciones legales vigentes.

En el apartado correspondiente a las modificaciones propuestas, se retomará este punto con el fin de ofrecer una explicación más detallada sobre el alcance y los efectos de las medidas contempladas.

3. FUNDAMENTO NORMATIVO

3.1. Ordenamiento jurídico internacional

Colombia es Estado miembro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y ha ratificado los

principales convenios relativos a derechos sindicales y negociación colectiva. Destacan el **Convenio número 87 de 1948** (sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, ratificado por Colombia en 1976), el **Convenio número 98 de 1949** (sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, ratificado en 1976) y el **Convenio número 154 de 1981** (sobre fomento de la negociación colectiva, ratificado mediante Ley 524 de 1999).

Estos instrumentos, conforme al artículo 93 de la Constitución, hacen parte del bloque de constitucionalidad en cuanto reconocen derechos humanos laborales fundamentales. El Convenio número 98, en su artículo 4º, obliga al Estado a **fomentar la negociación colectiva voluntaria** entre trabajadores y empleadores, algo que se ve obstaculizado si el empleador puede negociar consigo mismo a través de un sindicato patronal o un sindicato de fachada. El Convenio número 154 amplía estas disposiciones y recomienda adoptar medidas para **promover el pleno desarrollo de la negociación colectiva**, eliminando obstáculos que la limiten.

Por su parte tanto el Comité de Libertad Sindical como la CACR de la OIT han manifestado de manera reiterada su preocupación por el uso de los contratos sindicales en Colombia, considerando que pueden desnaturalizar la función de los sindicatos, generar estructuras ficticias y debilitar las garantías de libertad sindical establecidas en los Convenios números 87 y 98.

Comité de Libertad Sindical:

- En su Observación sobre el Caso número 2796 (presentada en los Informes 362 y 368), señaló que, aunque la figura del contrato sindical está regulada en el Código Sustantivo del Trabajo, su uso continuado por parte de empresas y sindicatos amenaza la legitimidad y autonomía del movimiento sindical. Instó al Gobierno a informar sobre las medidas adoptadas para garantizar que esta figura no se utilice para desnaturalizar la actividad sindical ni para crear sindicatos de fachada. (OIT, 2024)
- Informe 373 (2017): El CLS observó que la CUT y la CTC seguían denunciando que el contrato sindical convierte a la organización en empleador de sus afiliados y en tercerizador laboral, generando miles de “falsos sindicatos” que ponen en peligro la aplicación del Convenio 98 sobre derecho de sindicación y negociación colectiva (OIT, 2017).

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones:

- En su informe de 2017 sobre la aplicación del Convenio número 98, la CEACR expresó preocupación de que la CUT y la CTC continuarán denunciando el uso de la figura del contrato sindical, según la cual una empresa contrata a la organización para que sus afiliados realicen obras, lo que

“pone seriamente en peligro la aplicación del Convenio en su conjunto” (OIT, 2017).

- Observaciones sobre el Convenio número 98-2020: Adoptadas en la 109.^a Reunión de la Conferencia Internacional de la OIT (2021), la CEACR observó que el Gobierno reiteró que los contratos sindicales permiten a los sindicatos participar en la gestión empresarial, pero mantuvo su inquietud por los potenciales riesgos de que estos contratos se utilicen para socavar la legislación laboral y la autonomía sindical, y solicitó información sobre medidas concretas para evitar su mal uso (OIT, 2021).
- Observación de 2023 de la CEACR sobre la aplicación del Convenio número 98 por parte de Colombia: “La Comisión espera firmemente que el actual proceso de reforma laboral contribuirá a la eliminación de los riesgos generados por la figura del contrato sindical sobre la actividad sindical” (OIT, 2024).

3.2. Ordenamiento jurídico nacional

3.2.1 Marco constitucional

La Constitución de 1991 reconoce en el artículo 39 el derecho de los trabajadores a constituir sindicatos, afiliarse o retirarse libremente de ellos, y en el artículo 55 consagra el derecho a la negociación colectiva. También el artículo 25 garantiza el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. Estos preceptos superiores configuran un **bloque de protección laboral** que debe orientar la interpretación de toda la normativa infraconstitucional.

En ese sentido, cualquier figura legal que, en la práctica, limite el ejercicio de la libertad sindical o quebrante la garantía de condiciones justas de trabajo, resulta contraria al espíritu de la Constitución. El contrato sindical, al pervertirse en la forma descrita, **colisiona con estos mandatos constitucionales**.

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible inferir que, bajo la óptica constitucional, la figura del contrato sindical estaría condicionada a no menoscabar derechos fundamentales; sin embargo, la realidad ha mostrado el efecto contrario, lo que justifica su proscripción legal.

3.2.2 Marco legal

El contrato sindical está previsto en la legislación colombiana en el Capítulo III del Título II, Parte Tercera del Código Sustantivo del Trabajo. El artículo 482 del CST proporciona la **definición legal** de este contrato: “*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*”.

A su vez, el artículo 483 del CST establece la responsabilidad del sindicato contratante tanto por las obligaciones directas que surjan del contrato como por aquellas a cargo de sus afiliados en la ejecución del mismo.

El artículo 484 del CST prevé que, si se disuelve el sindicato contratante, los trabajadores continuarán prestando el servicio en las condiciones pactadas mientras dure el contrato.

Es importante contrastar el contrato sindical con otras figuras de la legislación nacional. La **Ley 50 de 1990**, en su artículo 74, reguló las Empresas de Servicios Temporales (EST) para labores transitorias, y posteriormente la **Ley 1429 de 2010**, artículo 63, prohibió tajantemente la tercerización en actividades misionales permanentes a través de cooperativas de trabajo asociado. Así, el ordenamiento busca evitar la tercerización abusiva: solo permite tercerización temporal y especializada bajo estrictos requisitos. Sin embargo, el contrato sindical quedó como un resquicio por donde se continuó ejerciendo la tercerización laboral encubierta.

Por su parte, a través del Decreto Único Reglamentario número 1072 de 2015 (Sector Trabajo) se compila y actualiza la normatividad del sector Trabajo, incluyendo la reglamentación específica del contrato sindical en los artículos 2.2.2.1.16 a 2.2.2.1.32. así:

- **2.2.2.1.16 – Definición:** Confirma que el contrato sindical es “colectivo, solemne, nominado y principal” y precisa su objeto (prestación de servicios u obras por afiliados).

- **2.2.2.1.18 – Adecuación a la ley:**

Señala que el sindicato debe suscribir el contrato “en el marco de los artículos 373, 482, 483 y 484 del CST” y del decreto mismo.

- **2.2.2.1.28 – Reglamento del contrato:** Exige que cada contrato lleve un reglamento que regule la participación de los afiliados, criterios de distribución de ingresos y mecanismos de auditoría interna.

A su vez, a través del Decreto número 36 de 2016 se modifica e incorpora al Decreto número 1072/2015 disposiciones orientadas a reforzar la democracia interna y la transparencia en los contratos sindicales así:

- **2.2.2.1.24 – Aprobación asamblearia:** Establece que la asamblea general debe autorizar expresamente la celebración del contrato.

- **2.2.2.1.25 al 2.2.2.1.32 – Régimen de garantías:** Detalla los elementos mínimos del reglamento (derecho de información, mecanismos de queja, límites a descuentos y costos administrativos).

3.3. Marco jurisprudencial

La **Corte Constitucional** ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre figuras afines. En materia de *pactos colectivos* (acuerdos entre empleador y trabajadores no sindicalizados), recientemente en la **Sentencia C-288 de 2024** la Corte declaró exequible el artículo 481 CST que los permite, pero “*bajo el entendido de que los pactos colectivos no pueden menoscabar el derecho de negociación colectiva ni la libertad sindical*”. Este condicionamiento refuerza el

principio de que ninguna forma de acuerdo colectivo debe servir para debilitar a los sindicatos. Aplicando esa ratio al contrato sindical, es claro que su utilización para sustituir convenciones colectivas o para evitar la sindicación resulta contraria a la Carta.

De hecho, mucho antes, la Corte Constitucional en **Sentencia T-781 de 1998** advirtió que la libertad de asociación implica tanto el derecho a unirse a sindicatos existentes como a retirarse libremente de ellos, y que la existencia de sindicatos debe obedecer a la voluntad de los trabajadores y no a imposiciones externas. Los contratos sindicales manejados por empleadores contrarían esa doctrina, al involucrar sindicatos creados no por genuina voluntad de los trabajadores sino como ficción legal para contratación.

A su vez, a través de la **Sentencia T-457 de 2011** ratifica que los afiliados de un contrato sindical *no* son empleados del sindicato: “no existe como tal una relación empleador-trabajador” entre el sindicato y sus afiliados partícipes, porque *no hay elemento de subordinación*. De lo contrario, se violaría gravemente el derecho de sindicalización (C. P. artículo 39).

La **Corte Suprema de Justicia (Sala de Casación Laboral)**, por su parte, ha sentado importantes precedentes en la última década que sirven de fundamento a este proyecto. A través de la **Sentencia SL3086-2021** la Sala advierte que el contrato sindical puede ser un “mecanismo legítimo” para suplir necesidades puntuales, **pero no puede convertirse en un subterfugio para deslaborizar labores permanentes**. El fallo señala que si se utiliza el contrato sindical con la intención de ocultar una relación laboral real, “la reacción del orden jurídico, a la luz del principio de realidad..., es declarar el contrato de trabajo con el ente contratante”. En tal sentido, enfatiza que los sindicatos no pueden convertirse en un “**triste sucedáneo**” de cooperativas, ni usar el contrato sindical para contratar personal subordinado en actividades misionales permanentes.

En **Sentencia SL4479-2020** la Corte Suprema de justicia señaló que la tercerización laboral es legítima, lo que no es legal es que a través de dicha figura las empresas se **desprendan de sus plantillas para entregarlas a terceros que carecen de suficiente autonomía empresarial**, bien sea que adopten la forma de cooperativas de trabajo asociado, sociedades comerciales, sindicatos (contrato sindical), empresas unipersonales, asociaciones u otro tipo de estructuras jurídicas.

A su vez, en la **Sentencia SL467-2019**, la Corte Suprema reiteró que la descentralización productiva y la subcontratación no pueden utilizarse para encubrir verdaderas relaciones de trabajo ni para despojar a los trabajadores de sus derechos. En esa providencia, la Corte fue enfática en que figuras de tercerización **no deben debilitar la capacidad de acción individual y colectiva de los trabajadores** ni alejarlos artificialmente de la órbita del empleador

real. Si bien el caso versaba sobre otra modalidad de tercerización, su razonamiento se aplica de pleno al contrato sindical, donde justamente se ha “*segmentado*” artificialmente la unidad laboral, con perjuicio para la acción colectiva.

Por último, a través de la **Sentencia SL4332-2022** la Corte advierte que la naturaleza laboral implícita de la relación tiene límites: si en la práctica el sindicato contratista gestiona la contratación de trabajadores como si fuera un empleador común, el tribunal aplicará el principio de realidad para recalificar la relación como contrato de trabajo.

3.4. Derecho comparado

El análisis de derecho comparado evidencia que la figura del contrato sindical, tal como existe en Colombia, es una rareza no compartida por la mayoría de legislaciones laborales modernas. En la gran mayoría de países, la expresión “contrato sindical” se entiende simplemente como el **contrato colectivo de trabajo** (convención colectiva) pactado entre un sindicato y un empleador, donde el empleador sigue siendo quien contrata directamente a los trabajadores. La idea de que un sindicato pueda *suplir* trabajadores a un tercero es ajena al modelo de relaciones laborales en otros contextos. De hecho, podría afirmarse que Colombia ha sido una excepción donde se institucionalizó esta forma de tercerización mediante sindicatos.

Muchas naciones han avanzado en **restricciones a la subcontratación laboral abusiva** y en la protección de la negociación colectiva genuina. Un caso emblemático es **México**, que durante décadas enfrentó el problema de los llamados “*contratos de protección patronal*”. Estos contratos colectivos simulados eran acuerdos firmados entre las empresas y sindicatos afines al empleador, a espaldas de los trabajadores, con el único propósito de impedir la organización de sindicatos independientes y fijar condiciones mínimas sin verdadera negociación¹.

Para erradicar esa práctica, México emprendió una reforma laboral profunda en 2019, en cumplimiento del T-MEC (tratado comercial con EE. UU. y Canadá). Dicha reforma estableció un proceso obligatorio de **legitimación de todos los contratos colectivos vigentes** mediante voto personal, libre y secreto de los trabajadores.

Los contratos que no fueran aprobados por la mayoría de empleados quedarían sin efecto. Este proceso, que concluyó en 2023, ha resultado en la terminación de decenas de miles de contratos colectivos simulados, forzando a que solo subsistan aquellos respaldados por trabajadores².

La experiencia mexicana muestra una **voluntad decidida de eliminar formas de negociación colectiva espuria**. Si bien el contexto es diferente (en México el sindicato no actuaba como empleador directo, sino que firmaba contratos colectivos sin representación genuina), el objetivo es análogo

¹ maquilasolidarity.org

² maquilasolidarity.org

al colombiano: asegurar que la negociación sea auténtica y que los sindicatos sean verdaderos Representantes, no instrumentos del patrono.

En otros países de América Latina también se han tomado medidas contra la tercerización abusiva. En **Perú**, por ejemplo, el gobierno emitió en 2022 el Decreto Supremo 001-2022 que prohibía la **tercerización laboral en el “núcleo del negocio”** –es decir, la contratación externa de actividades principales y permanentes de la empresa– buscando frenar la precarización vía outsourcing³. Si bien dicha norma enfrentó litigios internos (fue objetada por posibles vicios competenciales), refleja la tendencia regional a **limitar la subcontratación cuando ésta desvirtúa la relación laboral regular**.

Adicionalmente, varias jurisdicciones europeas regulan las agencias de empleo temporal bajo el principio de **igualdad de trato**: el trabajador cedido debe gozar de las mismas condiciones básicas que si hubiese sido contratado directamente por la empresa usuaria. Este principio, consagrado en la Directiva 2008/104/CE de la Unión Europea, hace que la **incentivación económica de la subcontratación se reduzca**, ya que no puede usarse para pagar menos al trabajador o quitarle derechos. Por tanto, la experiencia comparada indica que las legislaciones más avanzadas o están eliminando las formas de contratación colectivas simuladas (caso de México) o garantizan que la tercerización laboral no sirva para degradar las condiciones laborales (caso europeo).

De igual forma, en Europa la negociación colectiva sectorial o por empresa involucra siempre a sindicatos representativos y empleadores reales; si un empleador intentara crear un sindicato paralelo para pactar condiciones a la baja, ello sería considerado una práctica antisindical ilícita.

En conclusión, la experiencia comparada **respalda la necesidad de la reforma**: los países que han enfrentado problemas similares han optado por eliminarlos o mitigarlos fuertemente. La eliminación del contrato sindical en Colombia no la aislará, sino al contrario, la pondrá en sintonía con estándares internacionales y regionales de protección al trabajador y promoción de una negociación colectiva real y efectiva⁴. Dejar atrás esta anomalía legislativa es un paso indispensable para actualizar el derecho laboral colombiano a las exigencias del siglo XXI, centradas en el trabajo decente, la democracia sindical y la equidad en las relaciones laborales.

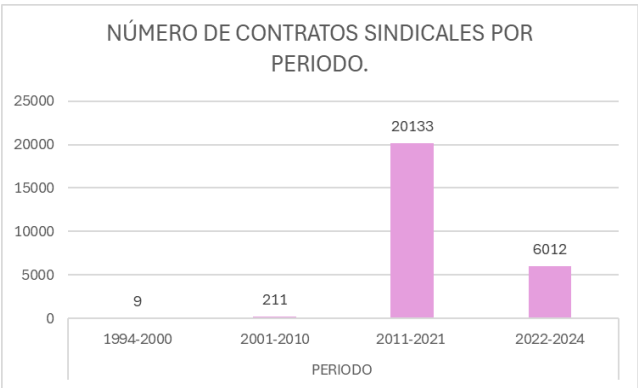
4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

En Colombia, las estadísticas en general sobre las figuras sindicales, para el 2026 según el Ministerio de Trabajo los sindicatos autorizados son alrededor de 13.884 en todo el país, federaciones autorizadas son 341, confederaciones existen 13 y 45 sindicatos sin personería jurídica.



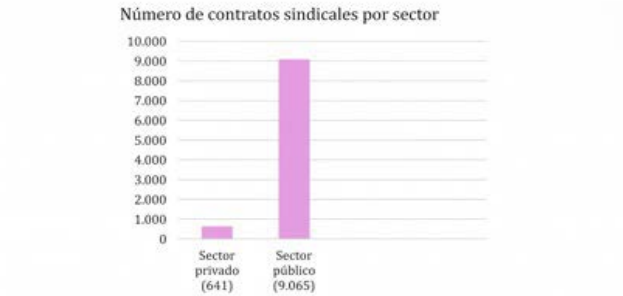
Fuente: Elaboración Propia (Con datos de: [https://aportesonlinea.custhelp.com/app/answers/detail/a_id/287/~base-de-sindicatos-autorizados-por-el-ministerio-de-trabajo](https://aportesonlinea.custhelp.com/app/answers/detail/a_id/287/~/base-de-sindicatos-autorizados-por-el-ministerio-de-trabajo))

En cuanto a las cifras de acuerdo sindicales, según la Escuela Nacional Sindical para el 2025, en el periodo de 1994 a 2000 se suscribieron 9, en el 2001 al 2010 hubo alrededor de 211, en el 2011 al 2021 la cifra aumentó a 20133 y en el periodo de 2022 al 2024 hubo una caída a 6012 contratos sindicales en el país, como se detalla en el gráfico siguiente:



Fuente: Elaboración Propia (con información de ENS y SISLAB, datos preliminares julio de 2025).

Para Bedoya Bedoya, M. R., Gutiérrez Londoño, D., Ocampo Parias, B. S., & Beltrán Pérez, J. C. (2022), los contratos sindicales se concentran en su gran mayoría en el sector público pues las cifras evidencias que entre 2010 y 2019 hubo una concentración del 93,4% de los mismo, frente al 6.6% de los contratos sindicales suscritos por la empresa privada, ver tabla:

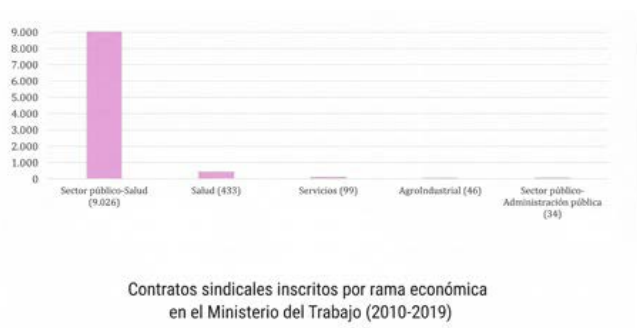


Contratos sindicales inscritos en el Ministerio del Trabajo (2010-2019)

Fuente: Bedoya Bedoya, M. R., Gutiérrez Londoño, D., Ocampo Parias, B. S., & Beltrán Pérez, J. C. (2022). El contrato sindical en Colombia: usos, efectos y ganadores. *Opinión Jurídica*, 21(44), 151-178. <https://doi.org/10.22395/ojum.v21n44a8>

3 camaratu.org.pe
4 sur.org.co

De los 9706 contratos sindicales, inscritos ante el Ministerio del Trabajo, se encontró que la rama económica de la salud estatal concentra el 93 % de los mismos 9056 contratos, mientras que el sector privado sólo ha celebrado un 7 %, alrededor de 641 contratos, lo que revela que el sector de los prestadores del servicio de salud está usando intermediación ilegal para su mano de obra -ver tabla.



Fuente: Bedoya Bedoya, M. R., Gutiérrez Londoño, D., Ocampo Parias, B. S., & Beltrán Pérez, J. C. (2022). El contrato sindical en Colombia: usos, efectos y ganadores. *Opinión Jurídica*, 21(44), 151-178. <https://doi.org/10.22395/ojum.v21n44a8>

El estudio anteriormente citado, además revela que:

- El 75% de los contratos no reconocen el derecho a la huelga.
- El 76% niega la negociación colectiva.
- El 43% protege parcialmente la maternidad.
- Y cerca del 5% de los recursos se destinan a “gastos administrativos” de los sindicatos intermediarios.

Luego la justificación para eliminar la figura del contrato sindical descansa en razones jurídicas, sociales y económicas de gran peso.

En primer término, se trata de restablecer la vigencia real de los derechos laborales y sindicales consagrados en la Constitución y la ley. La Constitución Política de 1991 en su artículo 39 garantiza la libertad de asociación sindical, y el contrato sindical tal como opera actualmente la conculca gravemente. Como se explicó, bajo esta modalidad el trabajador se ve obligado a afiliarse a un sindicato no para ejercer derechos colectivos, sino como condición para acceder a un empleo, desnaturalizando la esencia del sindicalismo. No hay libertad sindical efectiva cuando la afiliación es forzada y el sindicato actúa como patrón y no como Representante de los trabajadores. Eliminar el contrato sindical es necesario para que los sindicatos retomen su papel genuino: organizaciones democráticas destinadas a defender los intereses de los trabajadores, no empresas de tercerización lucrativa (CUT, 2025).

En segundo lugar, la eliminación se justifica para combatir la precarización laboral. El contrato sindical se ha traducido en miles de trabajadores sin estabilidad ni derechos plenos: empleados bajo

esta figura que no gozan de prestaciones integrales, con remuneraciones frecuentemente inferiores a las de empleados directos, sin protección adecuada en salud ocupacional ni derecho a sindicalizarse independientemente. La iniciativa legislativa busca revertir esta situación promoviendo la formalización. Al obligar a las empresas a contratar directamente a su personal (inclusive al actualmente tercerizado vía sindicatos), se espera que estos trabajadores pasen a tener contratos de trabajo regulares, con seguridad social, prestaciones, estabilidad reforzada y posibilidad de sindicalización real. Esto va en línea con el objetivo de trabajo decente y digno: ningún trabajador debe permanecer en una zona gris de la legalidad laboral. La Corte Suprema de Justicia ha sostenido que el empleo mediado por falsos sindicatos acarrea “trabajo sin derechos... un trabajo precario”⁵, lo cual lesiona la garantía constitucional del derecho al trabajo en condiciones dignas (artículo 25 C. P.). Por ende, la reforma propuesta busca eliminar la causa de esa precariedad.

Un tercer fundamento es reforzar el principio de igualdad ante la ley laboral y eliminar ventajas competitivas basadas en el incumplimiento de normas. Actualmente, empresas que recurren a contratos sindicales reducen costos laborales de forma artificial (no pagan ciertos recargos, prestaciones completas, indemnizaciones, etc.), obteniendo una ventaja comparativa sobre aquellas empresas cumplidoras que contratan directamente a su personal. Esta competencia desleal incentiva a que más empleadores opten por esquemas irregulares para reducir costos, creando una “carrera hacia el abismo” en materia de estándares laborales. Al proscribir el contrato sindical, se establece un piso común: todos los empleadores deberán respetar las mismas obligaciones laborales, nivelando el terreno y estimulando una competencia basada en productividad y no en violación de derechos. Esto contribuye a la formalización de la economía y a la financiación adecuada de la seguridad social (pues muchos de estos esquemas evaden aportes completos).

Desde la perspectiva legal, también es importante señalar que la continuidad de la figura del contrato sindical se hace insostenible ante los compromisos internacionales de Colombia. La OIT, mediante sus convenios y órganos de control, ha enfatizado que prácticas como los pactos colectivos con trabajadores no sindicalizados o la tercerización vía “sindicatos” paralelos contrarían el espíritu del derecho de negociación colectiva. En particular, el Convenio número 98 de la OIT (ratificado por Colombia mediante Ley 27 de 1976) obliga a las autoridades a fomentar la negociación colectiva auténtica entre empleadores y organizaciones de trabajadores, lo que es incompatible con esquemas en los que una empresa evita negociar con sus trabajadores creando un sindicato *ad hoc*. Asimismo, el Convenio número 87 (sobre libertad

⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. (30 de junio de 2021). *Sentencia SL-3086-2021 (Radicado número 79229)*. Bogotá, Colombia.

sindical ratificado por Colombia mediante Ley 26 de 1976) consagra que los trabajadores deben poder asociarse libremente para defender sus intereses, algo vulnerado cuando la asociación sindical se convierte en instrumento del empleador.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT ha reiterado que figuras como los pactos colectivos pueden utilizarse para desalentar la afiliación sindical y debilitar a las organizaciones de trabajadores (Patiño, 2023). Mutatis mutandis, el contrato sindical produce un efecto similar o más grave: impide el surgimiento de sindicatos autónomos en los lugares donde opera, pues cubre formalmente a los trabajadores bajo un sindicato controlado. Por tanto, eliminar esta figura alineará la legislación colombiana con las recomendaciones internacionales y evitará que el país continúe siendo observado por el incumplimiento de los Convenios números 87, 98 y 154 de la OIT, de esta forma en febrero de 2024 la CEACR indicó que tomaba nota con interés de que el proyecto de reforma laboral preveía la eliminación de los contratos sindicales. Cabe anotar que incluso los órganos del sistema interamericano de derechos humanos enfatizan la importancia de proteger la libertad sindical y la negociación colectiva como derechos fundamentales; mantener figuras que los erosionan podría acarrear responsabilidad internacional para el Estado.

Otra razón de peso es rescatar la credibilidad y fortaleza del sindicalismo colombiano. La proliferación de sindicatos de papel dedicados a la tercerización ha causado un daño reputacional al movimiento sindical, generando confusión entre la opinión pública y los mismos trabajadores sobre el rol de los sindicatos. Muchos trabajadores han asociado equivocadamente “sindicato” con precariedad, porque la única experiencia que han tenido es estar afiliados forzosamente a uno que no defiende sus derechos (Vásquez, 2025). Esto socava la construcción de un diálogo social genuino en las empresas y la confianza en la acción colectiva.

Al prohibir los contratos sindicales, se envía un mensaje contundente: los sindicatos deben ser para proteger a los trabajadores, no para explotarlos. Se espera que, eliminada esta figura, el sindicalismo auténtico pueda crecer en esos espacios laborales hoy captados por sindicatos de cartón, fortaleciendo la representación real de los trabajadores y el diálogo social.

Finalmente, desde un punto de vista económico-social, eliminar el contrato sindical es un paso necesario para mejorar la calidad del empleo y la productividad. Estudios internacionales señalan que la excesiva tercerización y la falta de estabilidad laboral inciden negativamente en la capacitación, la motivación y la productividad de la fuerza de trabajo. Al promover la estabilidad y la relación directa, las empresas invertirán más en formación de sus empleados y estos, sintiéndose protegidos, podrán comprometerse más con los objetivos empresariales. Además, la formalización de miles de trabajadores hoy tercerizados incrementará los ingresos de

seguridad social y parafiscales, robusteciendo los sistemas de protección social.

En suma, el proyecto se justifica no sólo por imperativos legales y éticos, sino también porque beneficia al conjunto de la sociedad al dignificar el trabajo, reducir la desigualdad (los tercerizados suelen ganar menos) y sentar bases para un crecimiento económico más inclusivo.

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 3ª de 1992:

ARTÍCULO 2º: 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 1º 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 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 5ª 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 5ª 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 5ª 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	COMENTARIOS
Artículo 1º. Objeto. 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 o irregular y garantizando la negociación colectiva auténtica.		Sin modificaciones.

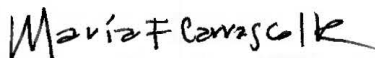
TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
	<i>Artículo 2.º</i> Modifíquese el numeral 3 del artículo 373 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: FACULTADES Y FUNCIONES SINDICALES. ARTÍCULO 373. FUNCIONES EN GENERAL. Son funciones principales de todos los sindicatos: 3). Celebrar convenciones colectivas y contratos sindicales; garantizar su cumplimiento por parte de sus afiliados y ejercer los derechos y acciones que de ellas nazcan.	Se adiciona la modificación del numeral 3 del artículo 373 con el fin de eliminar la función de celebrar contratos sindicales del articulado.
Artículo 2º. Prohibición de los contratos sindicales para la prestación de servicios o la ejecución de obras. Subróguese el artículo 482 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: 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, así como de cualquier otra figura o modalidad que tenga por objeto encomendar a uno o varios sindicatos de trabajadores (por medio de sus afiliados), la ejecución de obras, la realización de trabajos o la prestación de servicios en favor de terceros, a cambio de una remuneración, contraprestación o precio.	Artículo 3º. Prohibición de los contratos sindicales para la prestación de servicios o la ejecución de obras. Subróguese el artículo 482 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: 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, así como de cualquier otra figura o modalidad que tenga por objeto encomendar a uno o varios sindicatos de trabajadores (por medio de sus afiliados), la ejecución de obras, la realización de trabajos o la prestación de servicios en favor de terceros, a cambio de una remuneración, contraprestación o precio.	Se modifica el numeral del artículo por la adición del artículo que antecede.
rtículo 3º. Transitorio. Los contratos sindicales que se encuentren vigentes a la fecha de promulgación de la presente ley continuarán en ejecución únicamente hasta tanto los trabajadores afiliados partícipes sean beneficiarios de acuerdos de formalización laboral, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1610 de 2013. En dichos acuerdos deberá participar el sindicato de la empresa contratante o, en su defecto, el sindicato más representativo del sector; con la participación y acompañamiento del Ministerio del Trabajo. La responsabilidad por la ejecución de los contratos sindicales recaerá en el sindicato de trabajadores que los haya suscrito, tanto de las obligaciones directas derivadas del contrato, como del cumplimiento de las obligaciones que correspondan a sus afiliados, conforme a las disposiciones legales vigentes. Parágrafo. El proceso de formalización laboral a que hace referencia este artículo, no podrá exceder el término de veinticuatro (24) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley.	Artículo 4º. Transitorio. Los contratos sindicales que se encuentren vigentes a la fecha de promulgación de la presente ley continuarán en ejecución únicamente hasta tanto los trabajadores afiliados partícipes sean beneficiarios de acuerdos de formalización laboral, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1610 de 2013. En dichos acuerdos deberá participar el sindicato de la empresa contratante o, en su defecto, el sindicato más representativo del sector; con la participación y acompañamiento del Ministerio del Trabajo. La responsabilidad por la ejecución de los contratos sindicales recaerá en el sindicato de trabajadores que los haya suscrito, tanto de las obligaciones directas derivadas del contrato, como del cumplimiento de las obligaciones que correspondan a sus afiliados, conforme a las disposiciones legales vigentes. Parágrafo 1º. El proceso de formalización laboral a que hace referencia este artículo, no podrá exceder el término de veinticuatro (24) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley.	Se adiciona el parágrafo 2º con el fin de que se le brinde claridad jurídica a los trabajadores afiliados que se encuentren vinculados simultáneamente a la ejecución de dos o más contratos sindicales.

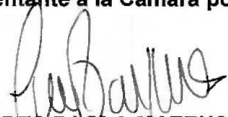
TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
<i>A</i>Vencido dicho término, los trabajadores vinculados en el marco de contratos sindicales se entenderán vinculados directamente con la empresa contratante, en los términos y condiciones previstos por la legislación laboral vigente	<i>Vencido dicho término, los trabajadores vinculados en el marco de contratos sindicales se entenderán vinculados directamente con la empresa contratante, en los términos y condiciones previstos por la legislación laboral vigente.</i> Parágrafo 2.º Régimen de afiliación simultánea a varios contratos sindicales. <i>El trabajador afiliado participe que a la fecha de promulgación de la presente ley se encuentre vinculado simultáneamente a la ejecución de dos o más contratos sindicales, sea con el mismo beneficiario o con beneficiarios distintos, no podrá aprovecharse simultáneamente de cada una de las formalizaciones, ni acumular duplicidad o multiplicidad de beneficios, es por ello que dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la promulgación de la presente ley, el trabajador afiliado manifestará por escrito ante el Ministerio del Trabajo y ante cada sindicato contratista y cada empresa beneficiaria, con copia a la Dirección Territorial competente, el contrato sindical cuya ejecución mantiene para efectos de la transición y formalización de qué trata este artículo; los sindicatos y empresas deberán remitir dentro del mismo término la nómina consolidada de afiliados vinculados y advertir los casos de simultaneidad detectados. La omisión de la manifestación oportuna facultará al Ministerio del Trabajo para asignar la continuidad al contrato sindical de mayor antigüedad efectiva de ejecución y prestación personal del servicio, previa comunicación al trabajador afiliado y de las organizaciones involucradas, dejando constancia en las mesas técnicas de seguimiento del artículo 4º transitorio.</i>	
Artículo 4º Transitorio. El Ministerio del Trabajo, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberá establecer mesas técnicas de seguimiento con el propósito de garantizar el cumplimiento de lo aquí dispuesto y la efectiva formalización de los trabajadores vinculados mediante contratos sindicales.	Artículo 5º Transitorio. El Ministerio del Trabajo, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberá establecer mesas técnicas de seguimiento con el propósito de garantizar el cumplimiento de lo aquí dispuesto y la efectiva formalización de los trabajadores vinculados mediante contratos sindicales.	<i>Se modifica el numeral del artículo.</i>
Artículo 5.º Vigencia y derogatorias. La presente disposición rige a partir de la fecha de sanción y deroga los artículos 483 y 484 del CST y las demás disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 6º. Vigencia y derogatorias. La presente disposición rige a partir de la fecha de sanción y deroga los artículos 483 y 484 del CST y las demás disposiciones que le sean contrarias.	<i>Se modifica el numeral del artículo.</i>

9. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones anteriores, de manera respetuosa solicito a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el **Proyecto de Ley número 016 de 2026 Cámara, por medio de la cual se prohíbe la figura de contrato sindical y se dictan otras disposiciones**, conforme al texto que se anexa:

De los honorables Congressistas,


MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Representante a la Cámara por Bogotá D.C


LOURDES PAOLA MATEUS SERRANO
Representante a la Cámara
Departamento del Huila

10. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 016 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se prohíbe la figura del contrato sindical y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. *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 o irregular y garantizando la negociación colectiva auténtica.*

Artículo 2º. *Modifíquese el numeral 3 del artículo 373 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:*

FACULTADES Y FUNCIONES SINDICALES.

ARTÍCULO 373. FUNCIONES EN GENERAL.

Son funciones principales de todos los sindicatos:

3). *Celebrar convenciones colectivas; garantizar su cumplimiento por parte de sus afiliados y ejercer los derechos y acciones que de ellas nazcan.*

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

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, así como de cualquier otra figura o modalidad que tenga por objeto encomendar a uno o varios sindicatos de trabajadores (por medio de sus afiliados), la ejecución de obras, la realización de trabajos o la prestación de servicios en favor de terceros, a cambio de una remuneración, contraprestación o precio.*

Artículo 4º. Transitorio. *Los contratos sindicales que se encuentren vigentes a la fecha de promulgación de la presente ley continuarán en ejecución únicamente hasta tanto los trabajadores afiliados partícipes sean beneficiarios de acuerdos de formalización laboral, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1610 de 2013.*

En dichos acuerdos deberá participar el sindicato de la empresa contratante o, en su defecto, el sindicato más representativo del sector; con la participación y acompañamiento del Ministerio del Trabajo.

La responsabilidad por la ejecución de los contratos sindicales recaerá en el sindicato de trabajadores que los haya suscrito, tanto de las obligaciones directas derivadas del contrato, como del cumplimiento de las obligaciones que correspondan a sus afiliados, conforme a las disposiciones legales vigentes.

Parágrafo 1º. *El proceso de formalización laboral a que hace referencia este artículo, no podrá exceder el término de veinticuatro (24) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley.*

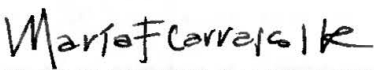
Vencido dicho término, los trabajadores vinculados en el marco de contratos sindicales se entenderán vinculados directamente con la empresa contratante, en los términos y condiciones previstos por la legislación laboral vigente.

Parágrafo 2º. Régimen de afiliación simultánea a varios contratos sindicales. *El trabajador afiliado participe que a la fecha de promulgación de la presente ley se encuentre vinculado simultáneamente a la ejecución de dos o más contratos sindicales, sea con el mismo beneficiario o con beneficiarios distintos, no podrá aprovecharse simultáneamente de cada una de las formalizaciones, ni acumular duplicidad o multiplicidad de beneficios, es por ello que dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la promulgación de la presente ley, el trabajador afiliado manifestará por escrito ante el Ministerio del Trabajo y ante cada sindicato contratista y cada empresa beneficiaria, con copia a la Dirección Territorial competente, el contrato sindical cuya ejecución mantiene para efectos de la transición y formalización de qué trata este artículo; los sindicatos y empresas deberán remitir dentro del mismo término la nómina consolidada de afiliados vinculados y advertir los casos de simultaneidad detectados. La omisión de la manifestación oportuna facultará al Ministerio del Trabajo para asignar la continuidad al contrato sindical de mayor antigüedad efectiva de ejecución y prestación personal del servicio, previa comunicación al trabajador afiliado y de las organizaciones involucradas, dejando constancia en las mesas técnicas de seguimiento del artículo 4º transitorio.*

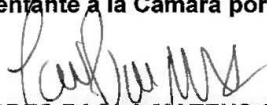
Artículo 5º Transitorio. *El Ministerio del Trabajo, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberá establecer mesas técnicas de seguimiento con el propósito de garantizar el cumplimiento de lo aquí dispuesto y la efectiva formalización de los trabajadores vinculados mediante contratos sindicales.*

Artículo 6º. Vigencia y derogatorias. *La presente disposición rige a partir de la fecha de sanción y deroga los artículos 483 y 484 del CST y las demás disposiciones que le sean contrarias.*

De los honorables Congresistas,



MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Representante a la Cámara por Bogotá D.C



LOURDES PAOLA MATEUS SERRANO
Representante a la Cámara
Departamento del Huila

11. REFERENCIAS

- Código Sustantivo del Trabajo, artículo 481 y ss.
- Proyecto de Ley número 166 de 2023 Cámara (Reforma Laboral “Trabajo por el cambio”).
- Sentencia Corte Suprema de Justicia SL3086-2021 (19 de mayo de 2021) y otras relacionadas.
- 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.co cut.org.co.
- Escuela Nacional Sindical (ENS), investigaciones sobre tercerización y contrato sindical sur.org.co sur.org.co.
- Corporación Latinoamericana Sur, “La reforma laboral y el contrato sindical” por Héctor Vásquez (2025) sur.org.co sur.org.co.
- Voces por el Trabajo (CLA), columna “Demandaron los pactos colectivos, ¿qué pasará con ellos?” de Marcelo Patiño (2023) vocesporeltrabajo.org vocesporeltrabajo.org.
- Red de Solidaridad de la Maquila (Maquila Solidarity Network), informe sobre legitimación de contratos colectivos en México (2023) maquilasolidarity.org maquilasolidarity.org.
- Legislación comparada (Decreto número 001-2022 Perú sobre tercerización; reforma laboral México 2019; normativa Argentina y Unión Europea sobre subcontratación).
- Información de sindicatos autorizados por el Ministerio de Trabajo, (2026), https://aportesonlinea.custhelp.com/app/answers/detail/a_id/287/~/base-de-sindicatos-autorizados-por-el-ministerio-de-trabajo.
- Bedoya Bedoya, M. R., Gutiérrez Londoño, D., Ocampo Parias, B. S., & Beltrán Pérez, J. C. (2022). El contrato sindical en Colombia: usos, efectos y ganadores. *Opinión Jurídica*, 21(44), 151-178. <https://doi.org/10.22395/ojum.v21n44a8>

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 037 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se adoptan medidas de acción afirmativa para garantizar la participación representativa de las víctimas del conflicto armado interno en las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., agosto de 2026.

Honorable Representante

JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA

PRESIDENTE

COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

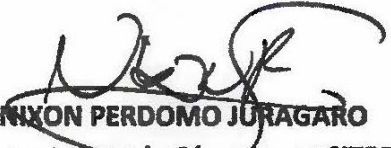
Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 037 de 2026 Cámara, por medio del cual se adoptan medidas de acción afirmativa para garantizar la participación representativa de las víctimas del conflicto armado interno en las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, presento Informe de Ponencia para Primer Debate del proyecto de ley de la referencia, a fin de que se discuta en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Cordialmente,


NIXON PERDOMO JURAGARO
Representante a la Cámara por CITREP 5
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 037 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se adoptan medidas de acción afirmativa para garantizar la participación representativa de las víctimas del conflicto armado interno en las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones.

I. Trámite de la iniciativa.

El presente proyecto de ley de autoría de los honorables Representantes *Alejandro Castillo Gaitán, Arnulfo Mina, Edinson Rodríguez Canchimbo, Esneyder Gómez, María Janeth Sabogal Robles, Nixon Perdomo Juragaro*, fue radicado el 21 de julio de 2026.

El texto radicado fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 906 del 31 de julio de 2026.

La Mesa Directiva Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, presidida por el honorable Representante *José Jaime Uscátegui Pastrana*, designó al suscrito Representante a la Cámara como Ponente único para este proyecto de ley.

II. Objeto del proyecto de ley

El proyecto de ley tiene por objeto establecer medidas de acción afirmativa de carácter vinculante para garantizar que las víctimas del conflicto armado interno accedan a espacios de representación efectiva y decisoria en las diferentes ramas del poder público, órganos autónomos y de control. El objetivo es que quienes sufrieron las consecuencias directas de la guerra no sean solo destinatarios pasivos de las políticas del Estado, sino que, desde los niveles directivos y asesor, se conviertan en constructores activos de la administración pública y de la paz territorial.

III. Justificación de la exposición de motivos

La representación directa de las víctimas del conflicto armado en las esferas de decisión del poder público ha sido una deuda histórica en Colombia. Al revisar los antecedentes legislativos en el Congreso de la República, se evidencia una ausencia de iniciativas de rango legal ordinario o estatutario orientadas a fijar cuotas obligatorias de empleabilidad pública para esta población.

Los esfuerzos del Estado se han limitado a políticas públicas de carácter administrativo y temporal. Por ejemplo, mediante el Decreto Ley 894 de 2017 (incorporado en el Decreto número 1083 de 2015, artículo 2.2.6.20), el Gobierno nacional estableció la condición de víctima del conflicto armado únicamente como un criterio subsidiario de desempate en los concursos de méritos de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Sin embargo, esta medida reglamentaria no garantiza una cuota fija de participación en los niveles decisorios, resultando insuficiente frente a las exigencias del posconflicto.

El conflicto armado en Colombia ha dejado cicatrices profundas en el tejido social, marginando históricamente a millones de ciudadanos de las oportunidades de desarrollo y de la toma de decisiones estatales. En la actualidad, las cifras oficiales del Registro Único de Víctimas (RUV), referenciadas recientemente por la Defensoría del Pueblo⁴ en sus informes institucionales sobre la implementación de políticas de paz, confirman que existen 9.888.182 personas registradas formalmente como víctimas del conflicto armado. Esta abrumadora realidad demográfica evidencia una crisis estructural de exclusión, la cual también ha sido documentada exhaustivamente por organizaciones internacionales como el Consejo Noruego para Refugiados (NRC), entidad que en sus informes advierte cómo la prolongación de la violencia y el desplazamiento siguen acorralando a la población y truncando la construcción de nuevos proyectos de vida.

El problema central que soluciona esta iniciativa legislativa radica en la enorme insuficiencia del actual modelo de reparación institucional frente a un grupo poblacional que representa cerca del 20% de los habitantes del país. Aunque que el Estado colombiano ha impulsado políticas para compensar a esta población, facilitando indemnizaciones económicas y abriendo beneficios

y cupos preferenciales para el acceso a la educación técnica y superior, este enfoque se ha quedado corto frente a las realidades del mercado laboral público. Resulta un contrasentido jurídico e institucional formar académicamente a miles de víctimas si, al momento de ejercer sus profesiones, se encuentran con un aparato estatal que les cierra las puertas en los niveles directivos y de toma de decisiones.

Bajo esta óptica, es imperioso cuestionar la desproporción abismal que existe entre la cantidad de víctimas capacitadas en el país y sus escasas oportunidades para ocupar cargos de dirección institucional. Brindar educación para luego limitar a esta población a roles exclusivamente operativos, técnicos o a contrataciones temporales por prestación de servicios no constituye una reparación integral; por el contrario, es perpetuar su exclusión de las esferas del poder. En un escenario genuino de posconflicto, resulta insostenible que quienes padecieron directamente los rigores de la guerra no tengan asiento en las altas direcciones donde se formulan, coordinan y ejecutan las políticas públicas del Estado.

La urgencia de aprobar este proyecto se fundamenta, por ende, en la materialización de la garantía de no repetición y en la consolidación de una verdadera equidad democrática. Integrar a las víctimas en los altos niveles del Ejecutivo, el Legislativo, la Rama Judicial y los entes de control (siempre y cuando se cumpla con los requisitos para el cargo, en respeto del principio del mérito) asegura que la memoria histórica y el enfoque diferencial territorial rijan transversalmente el funcionamiento del Estado. Al imponer por ley la provisión de altos cargos bajo cuotas obligatorias, se dignifica el perfil profesional de los sobrevivientes, demostrando que la paz no se materializa únicamente entregando un subsidio o un diploma, sino redistribuyendo efectivamente la autoridad y el poder administrativo de la nación.

I. MARCO JURÍDICO

El sustento jurídico que avala la viabilidad constitucional de este proyecto encuentra su pilar principal en el mandato de igualdad material contenido en la Carta Política. Portanto, se desagregan los fundamentos jurídicos convencionales, constitucionales, legales y jurisprudenciales:

1. Bloque de Constitucionalidad y Derecho Internacional.

La participación en la dirección de los asuntos públicos en condiciones de igualdad es un derecho humano protegido por instrumentos internacionales ratificados por Colombia (artículo 93 Superior):

- **Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José):** El artículo 23 establece el derecho de todos los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos y a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP):** El artículo 25 consagra prerrogativas idénticas, obligando a los Estados a remover los obstáculos estructurales que impidan el acceso efectivo al poder público de poblaciones marginadas.
- **Principios de Joinet y Resolución 60/147 de la ONU:** Establecen las directrices sobre el derecho de las víctimas a la reparación integral, la cual incluye medidas de restitución y rehabilitación cívica plena frente a los daños causados por el conflicto armado.

2. Constitución Política de Colombia

La Constitución Política impone mandatos directos para corregir desigualdades históricas a través de intervenciones legislativas:

- **Artículo 13 (Igualdad Material y Acciones Afirmativas):** Impone al Estado el deber de promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de grupos discriminados o marginados, categoría en la cual se subsumen las víctimas del conflicto armado.
- **Artículo 40, num. 7 (Participación en el Poder Político):** Garantiza el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, incluyendo el acceso al desempeño de funciones y cargos públicos.
- **Artículo 125 (Mérito y sus Excepciones):** Si bien establece el mérito como regla general, faculta al legislador para determinar excepciones y sistemas específicos para la provisión de empleos en los órganos del Estado.

3. Marco Legal y precedentes normativos

La viabilidad técnica de fijar porcentajes obligatorios en altos cargos ya cuenta con un desarrollo legislativo previo que sirve como analogía jurídica para este proyecto:

- **Ley 581 de 2000 (Ley de Cuotas):** Reglamentó la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, fijando un mínimo del 30% en los cargos de Máximo Nivel Decisorio y Otros Niveles Decisorios. Este es el precedente directo que demuestra la competencia del Congreso para establecer cuotas de inclusión en la administración pública.
- **Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas):** En su artículo 25 consagra el derecho a la reparación integral, que incluye medidas de satisfacción y garantías de no repetición. La inclusión en la alta dirección pública materializa esta garantía al empoderar a la víctima en la construcción de la institucionalidad.

- **Decreto número 1083 de 2015 (artículo 2.2.6.20, adicionado por el Decreto número 894 de 2017):** Establece la condición de víctima como criterio de desempate en concursos de méritos. Este proyecto de ley eleva y amplía esa intención administrativa a un mandato legal obligatorio para niveles decisorios (cargos de libre nombramiento y remoción).

4. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016)

El Acuerdo suscrito por el Estado colombiano es vinculante como política de Estado e inspira el presente desarrollo legislativo:

- **Punto 5 (Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto):** Establece como eje central la reparación integral y los derechos políticos de las víctimas. La participación en los cargos directivos del Estado materializa el principio de inclusión democrática exigido en la fase de implementación del posconflicto.

5. Jurisprudencia de la Corte Constitucional

El máximo tribunal ha blindado jurídicamente el uso de cuotas obligatorias en el empleo público como mecanismo de reparación e igualdad material:

- **Sentencia C-371 de 2000 M. P. Carlos Gaviria Díaz:** Al revisar la exequibilidad de la Ley 581 de 2000, la Corte determinó que las cuotas de participación en cargos públicos de dirección (discriminación positiva) son plenamente constitucionales, pues no violan el derecho a la igualdad, sino que lo realizan materialmente al equiparar a poblaciones históricamente excluidas.
- **Sentencia C-161 de 2016 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva:** Reitera que las víctimas del conflicto armado gozan de especial protección constitucional y que el legislador tiene un amplio margen de configuración para diseñar medidas afirmativas que garanticen sus derechos prevalentes y su efectiva reincorporación social y política.

II. DERECHO COMPARADO: MODELOS INTERNACIONALES DE INCLUSIÓN POSCONFLICTO

El análisis de derecho comparado demuestra que la implementación de cuotas obligatorias y acciones afirmativas en el empleo público es un estándar internacional recurrente en Estados que atraviesan procesos de justicia transicional. Los modelos de Ruanda y Sudáfrica ilustran cómo la reserva de cargos en los niveles decisorios se utiliza como garantía de no repetición y reparación material.

1. República de Ruanda: Inclusión Constitucional y Reparación Institucional

Tras el genocidio de 1994, el Estado ruandés reestructuró su administración pública empleando mandatos de inclusión obligatoria para las

poblaciones victimizadas y subrepresentadas. Este modelo no operó mediante simples directrices administrativas, sino que se elevó a rango constitucional y legal.

- La Constitución de la República de Ruanda de 2003 (revisada en 2015) consagra en su preámbulo y en el artículo 9° la obligación del Estado de erradicar las divisiones y garantizar el reparto del poder. Esto se materializó en cuotas fijas (como el mínimo del 30% para mujeres en todos los órganos de decisión) que sentaron la base de la reconstrucción institucional inclusiva. Paralelamente, la Ley 69 de 2008 estructuró el Fondo de Asistencia a los Sobrevivientes del Genocidio (FARG), estableciendo la obligación estatal de integrar a las víctimas en la estructura productiva y administrativa del país.

2. República de Sudáfrica: Ley de Equidad en el Empleo (Posapartheid)

El modelo sudafricano es el referente dogmático más preciso en materia de cuotas obligatorias de empleo en escenarios de posconflicto. Para dismantelar la exclusión estructural, el legislador sudafricano impuso cuotas vinculantes en toda la administración pública y en el sector privado para grupos históricamente marginados.

- La Constitución de 1996 (Sección 9, cláusula de igualdad) habilitó al legislador para crear leyes que protegieran a grupos en desventaja. Esto derivó en la Ley de Equidad en el Empleo (Employment Equity Act, número 55 de 1998). En su Capítulo III, esta ley obliga a los empleadores, especialmente a los órganos del Estado, a implementar medidas de acción afirmativa (“Affirmative Action Measures”). Esto incluye el deber legal de establecer metas numéricas y cuotas representativas para asegurar la participación equitativa de las víctimas del apartheid en todos los niveles ocupacionales, imponiendo sanciones por incumplimiento.

IV. Impacto Fiscal

En cumplimiento estricto de la técnica legislativa y presupuestal, se determina que la presente iniciativa legislativa no genera impacto fiscal sobre las finanzas de la Nación ni altera el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). A continuación, se expone la fundamentación técnica y los extractos jurisprudenciales que avalan esta postura:

1. Ausencia de ordenación de gasto público nuevo.

Desde la perspectiva técnica empleada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, un proyecto genera impacto fiscal cuando ordena apropiaciones presupuestales nuevas, crea entidades o amplía la planta de personal del Estado.

Este proyecto de ley no ordena la creación de nuevos empleos, ni modifica el régimen o las escalas salariales vigentes. La iniciativa se limita a establecer un porcentaje (cuota) obligatorio como criterio de provisión para las vacantes de niveles decisorios que ya existen y que ya se encuentran plenamente financiadas e incorporadas anualmente en los rubros de “Gastos de Funcionamiento - Servicios Personales” del Presupuesto General de la Nación. Al tratarse exclusivamente de un cambio en la composición sociodemográfica del personal a contratar (quién ocupa el cargo) y no de una expansión administrativa (crear más cargos), el gasto agregado del Estado se mantiene intacto, por lo que no es exigible identificar una fuente sustitutiva de ingresos.

2. Inaplicabilidad de las exigencias del artículo 7° de la Ley 819 de 2003

La Corte Constitucional ha consolidado una línea jurisprudencial estricta sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003. El alto tribunal ha aclarado que no toda iniciativa legislativa requiere un estudio exhaustivo de impacto fiscal, limitando esta carga procesal únicamente a los proyectos que efectivamente ordenan un gasto o conceden beneficios tributarios.

Para evitar objeciones por vicios de trámite, este proyecto se acoge de manera verificable a los siguientes pronunciamientos:

- Sentencia C-425 de 2023 - Metodología de Evaluación:** La Corte unificó y fijó las reglas exactas para exigir los análisis fiscales en el Congreso, estableciendo textualmente la siguiente directriz:

Tabla 2. Metodología utilizada por la Corte para establecer si una norma legal cumplió con la exigencia de análisis de impacto fiscal (artículo 7° de la Ley 819 de 2003). 1. Determinar si la norma objeto de estudio ordena un gasto o establece un beneficio tributario. (...) Si la disposición no ordena un gasto ni establece un beneficio tributario, no resulta necesario acreditar que se analizó su impacto fiscal”.

Tabla 2. Metodología utilizada por la Corte para establecer si una norma legal cumplió con la exigencia de análisis de impacto fiscal (art. 7 de la Ley 819 de 2003)	
1. Determinar si la norma objeto de estudio ordena un gasto o establece un beneficio tributario	
Si la disposición ordena un gasto o contiene un beneficio tributario, se deben cumplir los deberes específicos previstos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.	Si la disposición no ordena un gasto ni establece un beneficio tributario, no resulta necesario acreditar que se analizó su impacto fiscal.
2. Identificar quién tuvo la iniciativa legislativa	
2.1. Iniciativa gubernamental	2.2. Iniciativa de los congresistas
El Gobierno debe presentar al Congreso la información referente tanto al impacto fiscal como la correspondiente a la fuente sustitutoria por disminución de gasto o aumento de ingresos, según el análisis y la aprobación del MHCP.	Se debe establecer si: (i) en la exposición de motivos o en los informes de presencia se explicó el impacto fiscal de la medida; (ii) el MHCP realizó el concepto sobre el impacto fiscal de la propuesta legislativa; y (iii) el Congreso estudió y debatió el aludido concepto, en caso de que este se hubiera presentado.
La falta de presentación del concepto del MHCP implica un vicio de trámite insubsanable.	La falta de presentación del concepto del MHCP no genera la inconstitucionalidad de la norma analizada.
2.3. Iniciativa conjunta del Gobierno y los congresistas	
En estos casos, el cumplimiento de los requisitos anteriores se evalúa desde un estricto deber de diligencia. Sin embargo, ello no implica la omisión en la acreditación de las exigencias referentes al análisis de impacto fiscal.	

- Sentencia C-134 de 2023 - Exención directa de la norma:** Al evaluar disposiciones legales que reestructuraban aspectos institucionales sin inyectar recursos adicionales, la Corte ratificó de forma clara que, si una disposición “no ordena un gasto público específico y, por tanto (...) no era necesario cumplir con las reglas del artículo 7° de la Ley 819 de 2003”.

V. Pliego de modificaciones

Texto Radicado	Texto propuesto para primer debate	Observaciones
“Por medio del cual se adoptan medidas de acción afirmativa para garantizar la participación representativa de las víctimas del conflicto armado interno en las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones” EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DECRETA	“Por medio del <u>de la</u> cual se adoptan medidas de acción afirmativa para garantizar la participación representativa de las víctimas del conflicto armado interno en las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones” EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DECRETA	Se ajusta redacción.
Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas de acción afirmativas conforme a los mandatos constitucionales que exigen por parte del Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de las víctimas del conflicto armado interno como población que ha sufrido una desventaja histórica y estructural para garantizar su participación efectiva y decisoria en todos los niveles de las ramas del poder y órganos de control. Estas medidas buscan materializar el derecho a la reparación integral y a la no repetición.	Artículo 1º. Objeto. La presente Ley tiene por objeto establecer medidas de acción afirmativas conforme a los mandatos constitucionales que exigen por parte del Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de las víctimas del conflicto armado interno como población que ha sufrido una desventaja histórica y estructural para garantizar su participación efectiva y decisoria en todos los niveles de las ramas del poder y órganos de control. Estas medidas buscan materializar el derecho a la reparación integral y a la no repetición.	Sin modificaciones.
Artículo 2º. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en esta ley son de obligatorio cumplimiento para las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial del poder público, así como para los órganos de control, la organización electoral y los entes autónomos e independientes, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal.	Artículo 2º. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en esta ley son de obligatorio cumplimiento para las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial del poder público, así como para los órganos de control, la organización electoral y los entes autónomos e independientes, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal.	Sin modificaciones.
Artículo 3º. Población beneficiaria. Serán beneficiarias de las medidas de acción afirmativa dispuestas en la presente ley, las personas que cumpliendo con el perfil requerido para ocupar el cargo público se encuentren debidamente acreditadas en el Registro Único de Víctimas (RUV) a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).	Artículo 3º. Población beneficiaria. Serán beneficiarias de las medidas de acción afirmativa dispuestas en la presente ley, las personas que, cumpliendo con el perfil requerido para ocupar el cargo público, se encuentren debidamente acreditadas en el Registro Único de Víctimas (RUV) a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).	Ajuste de redacción.
Artículo 4º. Enfoque diferencial y de género. En la aplicación de las cuotas y medidas establecidas en la presente ley, las entidades públicas deberán adoptar un enfoque diferencial que reconozca las particularidades socioeconómicas, culturales y de género, garantizando la protección eficaz de las personas que se encuentran en debilidad manifiesta. Se priorizará la participación de mujeres víctimas, personas en condición de discapacidad y miembros de grupos étnicos afectados por el conflicto.	Artículo 4º. Enfoque diferencial y de género. En la aplicación de las cuotas y medidas establecidas en la presente ley, las entidades públicas deberán adoptar un enfoque diferencial que reconozca las particularidades socioeconómicas, culturales y de género, garantizando la protección eficaz de las personas que se encuentran en debilidad manifiesta. Se priorizará <u>priorice</u> la participación de mujeres víctimas, personas en condición de discapacidad y miembros de grupos étnicos afectados por el conflicto.	Se ajusta redacción para dar claridad al artículo.
Artículo 5º. Cuotas de representación en el nivel máximo decisorio. A partir de la entrada en vigor de la presente ley, al menos el diez por ciento (10%) de los cargos de máximo nivel decisorio, entendidos estos como aquellos que corresponden a quienes ejercen la máxima dirección y conducción institucional conforme a las definiciones de la Ley 581 de 2000 y la Ley 909 de 2004, en los Ministerios, Departamentos Administrativos,	Artículo 5º. Cuotas de representación en el nivel máximo decisorio. A partir de la entrada en vigor de la presente ley, al <u>Al</u> menos el diez por ciento (10%) de los cargos de máximo nivel decisorio, entendidos estos como aquellos que corresponden a quienes ejercen la máxima dirección y conducción institucional conforme a las definiciones de la Ley 581 de 2000 y la Ley 909 de 2004, en los Ministerios, Departamentos Administrativos,	Se ajusta redacción por técnica legislativa.

Texto Radicado	Texto propuesto para primer debate	Observaciones
Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales y entidades descentralizadas del orden nacional y territorial, deberán ser provistos con personas acreditadas en el RUV que cumplan con los requisitos técnicos y profesionales para el cargo.	Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales y entidades descentralizadas del orden nacional y territorial, deberán ser provistos con personas <u>que se encuentren</u> acreditadas en el RUV y que cumplan con los requisitos técnicos y profesionales para el cargo.	
Artículo 6°. Cuotas de representación en otros niveles decisorios. A partir de la entrada en vigor de la presente ley, al menos el diez por ciento (10%) de los cargos que correspondan a libre nombramiento y remoción, de la rama ejecutiva, del personal administrativo de la rama legislativa y de los demás órganos del poder público, diferentes a los contemplados en el artículo anterior, y que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial, deberán ser provistos con personas acreditadas en el Registro Único de Víctimas.	Artículo 6°. Cuotas de representación en otros niveles decisorios. A partir de la entrada en vigor de la presente ley, al <u>Al</u> menos el diez por ciento (10%) de los cargos que correspondan a libre nombramiento y remoción, de la rama ejecutiva, del personal administrativo de la rama legislativa y de los demás órganos del poder público, diferentes a los contemplados en el artículo anterior, y que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial, deberán ser provistos con personas <u>que se encuentren</u> acreditadas en el Registro Único de Víctimas <u>y que cumplan con los requisitos técnicos y profesionales para el cargo.</u>	Se ajusta redacción por técnica legislativa.
Artículo 7°. Representación en Órganos de control y Organización Electoral. La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y la Registraduría Nacional del Estado Civil aplicaran la cuota del diez por ciento (10%) en sus empleos de nivel directivo y asesor.	Artículo 7°. Representación en órganos de control y Organización Electoral. La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y la Registraduría Nacional del Estado Civil aplicarán la cuota del diez por ciento (10%) en sus empleos de nivel directivo y asesor.	Se elimina el artículo por ser reiterativo, dado que lo aquí dispuesto ya se estableció en el artículo 2° de este mismo proyecto de ley.
Artículo 8°. Progresividad. Las entidades obligadas con la vigencia de la presente ley tendrán un plazo de cuatro (4) años, alcanzando un mínimo del dos punto cinco por ciento (2.5%) anual, contados a partir de la promulgación de esta ley, para alcanzar progresivamente los porcentajes de participación establecidos en los artículos precedentes.	Artículo 8°7°. Progresividad. Las entidades obligadas con la vigencia de <u>a quienes aplica</u> la presente ley tendrán un plazo de cuatro (4) años, alcanzando un mínimo del dos punto cinco por ciento (2.5%) anual, contados a partir de la promulgación de esta ley, para alcanzar progresivamente <u>los el</u> porcentajes de participación <u>del diez por ciento (10%)</u> establecidos en los artículos precedentes <u>esta ley.</u>	Ajuste de numeración y de redacción.
Artículo 9°. Acción afirmativa en concursos de méritos. En estricta garantía del principio constitucional del mérito, en todos los concursos públicos adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), la Rama Judicial y demás entidades con régimen especial, cuando se presente un empate en el puntaje total consolidado durante la conformación de la lista de elegibles, el respectivo nominador o entidad administradora del concurso deberá resolver el empate de manera obligatoria y preferente a favor del aspirante que acredite su calidad de víctima del conflicto armado interno mediante certificación del RUV.	Artículo 9°8°. Acción afirmativa <u>Principio de preferencia</u> en concursos de méritos. En estricta garantía del principio constitucional del mérito, en todos los concursos públicos adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), la Rama Judicial y demás entidades con régimen especial, cuando se presente un empate en el puntaje total consolidado durante la conformación de la lista de elegibles, el respectivo nominador o entidad administradora del concurso deberá resolver el empate de manera obligatoria y preferente a favor del aspirante que acredite su calidad de víctima del conflicto armado interno mediante certificación del RUV.	Ajuste de numeración y de título.
Artículo 10. Nombramientos en provisionalidad. Las entidades del Estado, al momento de proveer vacancias temporales o definitivas mediante nombramientos en provisionalidad, deberán priorizar en igualdad de condiciones técnicas y profesionales a las personas acreditadas en el RUV.	Artículo 109. Nombramientos en provisionalidad. Las entidades del Estado, al momento de proveer vacancias temporales o definitivas mediante nombramientos en provisionalidad, deberán priorizar en igualdad de condiciones técnicas y profesionales a las personas acreditadas en el RUV.	

Texto Radicado	Texto propuesto para primer debate	Observaciones
Artículo 11. Vigilancia, control y régimen disciplinario. La Procuraduría General de la Nación, será la entidad encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones aquí establecidas. El nominador que omita o incumpla de manera injustificada la provisión de vacantes respetando las cuotas de participación representativa exigidas por esta ley para las víctimas del conflicto armado interno, incurrirá en falta disciplinaria gravísima. Para tal efecto, adiciónese el numeral 13 al artículo 55 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así: Artículo 55. Faltas relacionadas con el servicio o la función pública. (...) 13. Omitir o incumplir de manera injustificada la provisión de cargos bajo las cuotas de participación representativa exigida por la ley para las víctimas del conflicto armado interno.	Artículo 11. Vigilancia, control y régimen disciplinario. La Procuraduría General de la Nación, será la entidad encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones aquí establecidas. El nominador que omita o incumpla de manera injustificada la provisión de vacantes respetando las cuotas de participación representativa exigidas por esta ley para las víctimas del conflicto armado interno, incurrirá en falta disciplinaria gravísima. Para tal efecto, adiciónese el numeral 13 al artículo 55 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así: Artículo 55. Faltas relacionadas con el servicio o la función pública. (...) 13. Omitir o incumplir de manera injustificada la provisión de cargos bajo las cuotas de participación representativa exigida por la ley para las víctimas del conflicto armado interno.	Para efectos de claridad normativa se divide la disposición en dos artículos.
	Artículo 11. Adiciónese un numeral al artículo 55 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así: Artículo 55. Faltas relacionadas con el servicio o la función pública. “(…) 13. Omitir o incumplir de manera injustificada la provisión de cargos bajo las cuotas de participación representativa exigida por la ley para las víctimas del conflicto armado interno.”	Se adiciona como artículo nuevo la modificación al artículo 55 de la Ley 1952 de 2019.
Artículo 12. Rendición de cuentas. El Departamento Administrativo de la Función Pública presentará un informe anual a las Comisiones Primeras Constitucionales del Congreso de la República, detallando el nivel de cumplimiento de las cuotas de empleabilidad y participación en el sector público de las víctimas del conflicto armado interno.	Artículo 12. Rendición de cuentas. El Departamento Administrativo de la Función Pública presentará un informe anual a las Comisiones Primeras Constitucionales del Congreso de la República, detallando el nivel de cumplimiento de las cuotas de empleabilidad y participación en el sector público de las víctimas del conflicto armado interno <u>y recomendaciones para mejorar la aplicación y efectividad de la ley en todos los niveles del Estado.</u>	Se se adiciona la obligación para el DAFP de incluir recomendaciones para mejorar la aplicación de la Ley en todos los niveles.
Artículo 13. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 13. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones.

VII. Conflicto de Intereses

Siguiendo lo dispuesto por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, en que se dispone el incluir “(…) *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*”, se plantea lo siguiente.

El ponente, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre este tema, considera que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación por cuanto se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio o perjuicio particular, actual y directo;

sin embargo, cada Congresista deberá evaluar si, en su caso particular y el de sus parientes en los grados establecidos en la Ley, hay o no un conflicto de interés respecto de lo propuesto en este proyecto de ley.

En todo caso, lo aquí considerado no obsta para que la o el Congresista que estime que, por el contenido de lo propuesto en esta iniciativa podría estar inmerso en un conflicto de interés, así lo declare antes de iniciar el debate de este proyecto.

VII. Proposición

Con fundamento en estas consideraciones, presento **PONENCIA FAVORABLE** al Proyecto de Ley número 037 de 2026 Cámara, *por medio*

del cual se adoptan medidas de acción afirmativa para garantizar la participación representativa de las víctimas del conflicto armado interno en las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones, para que se dé primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, de acuerdo con el pliego de modificaciones y el texto propuesto aquí incluido.

Del Representante a la Cámara,



NIXON PERDOMO JURAGARO
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE
LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 037 DE 2026
CÁMARA**

por medio de la cual se adoptan medidas de acción afirmativa para garantizar la participación representativa de las víctimas del conflicto armado interno en las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas de acción afirmativas conforme a los mandatos constitucionales que exigen por parte del Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de las víctimas del conflicto armado interno como población que ha sufrido una desventaja histórica y estructural para garantizar su participación efectiva y decisoria en todos los niveles de las ramas del poder y órganos de control. Estas medidas buscan materializar el derecho a la reparación integral y a la no repetición.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en esta ley son de obligatorio cumplimiento para las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial del poder público, así como para los órganos de control, la organización electoral y los entes autónomos e independientes, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal.

Artículo 3°. Población beneficiaria. Serán beneficiarias de las medidas de acción afirmativa dispuestas en la presente ley, las personas que, cumpliendo con el perfil requerido para ocupar el cargo público, se encuentren debidamente acreditadas en el Registro Único de Víctimas (RUV) a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

Artículo 4°. Enfoque diferencial y de género. En la aplicación de las cuotas y medidas establecidas

en la presente ley, las entidades públicas deberán adoptar un enfoque diferencial que priorice la participación de mujeres víctimas, personas en condición de discapacidad y miembros de grupos étnicos afectados por el conflicto.

Artículo 5°. Cuotas de representación en el nivel máximo decisorio. Al menos el diez por ciento (10%) de los cargos de máximo nivel decisorio, entendidos estos como aquellos que corresponden a quienes ejercen la máxima dirección y conducción institucional conforme a las definiciones de la Ley 581 de 2000 y la Ley 909 de 2004, en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales y entidades descentralizadas del orden nacional y territorial, deberán ser provistos con personas que se encuentren acreditadas en el RUV y que cumplan con los requisitos técnicos y profesionales para el cargo.

Artículo 6°. Cuotas de representación en otros niveles decisorios. Al menos el diez por ciento (10%) de los cargos que correspondan a libre nombramiento y remoción, de la rama ejecutiva, del personal administrativo de la rama legislativa y de los demás órganos del poder público, diferentes a los contemplados en el artículo anterior, y que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial, deberán ser provistos con personas que se encuentren acreditadas en el Registro Único de Víctimas y que cumplan con los requisitos técnicos y profesionales para el cargo.

Artículo 7°. Progresividad. Las entidades a quienes aplica la presente ley tendrán un plazo de cuatro (4) años, alcanzando un mínimo del dos punto cinco por ciento (2.5%) anual, contados a partir de la promulgación de esta ley, para alcanzar progresivamente el porcentaje de participación del diez por ciento (10%) establecidos en esta ley.

Artículo 8°. Principio de preferencia en concursos de méritos. En estricta garantía del principio constitucional del mérito, en todos los concursos públicos adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), la Rama Judicial y demás entidades con régimen especial, cuando se presente un empate en el puntaje total consolidado durante la conformación de la lista de elegibles, el respectivo nominador o entidad administradora del concurso deberá resolver el empate de manera obligatoria y preferente a favor del aspirante que acredite su calidad de víctima del conflicto armado interno mediante certificación del RUV.

Artículo 9°. Nombramientos en provisionalidad. Las entidades del Estado, al momento de proveer vacancias temporales o definitivas mediante nombramientos en provisionalidad, deberán priorizar en igualdad de condiciones técnicas y profesionales a las personas acreditadas en el RUV.

Artículo 10. La Procuraduría General de la Nación, será la entidad encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones aquí establecidas. El nominador que omita o incumpla de manera injustificada la provisión de vacantes respetando las cuotas de participación representativa exigidas por esta ley para las víctimas del conflicto armado interno, incurrirá en falta disciplinaria gravísima.

Artículo 11. Adiciónese un numeral al artículo 55 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 55. Faltas relacionadas con el servicio o la función pública.

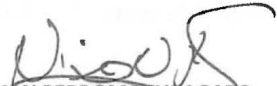
“(…)

13. Omitir o incumplir de manera injustificada la provisión de cargos bajo las cuotas de participación representativa exigida por la ley para las víctimas del conflicto armado interno”.

Artículo 12. Rendición de cuentas. El Departamento Administrativo de la Función Pública presentará un informe anual a las Comisiones Primeras Constitucionales del Congreso de la República, detallando el nivel de cumplimiento de las cuotas de empleabilidad y participación en el sector público de las víctimas del conflicto armado interno y recomendaciones para mejorar la aplicación y efectividad de la ley en todos los niveles del Estado.

Artículo 13. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del Representante a la Cámara,


NIXON PERDOMO JURAGABO
Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 1181 - Jueves, 3 de septiembre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de Ponencia Positiva debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Ley número 016 de 2026 Cámara, por medio de la cual se prohíbe la figura de contrato sindical y se dictan otras disposiciones.	1
Informe de Ponencia debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 037 de 2026 cámara, por medio del cual se adoptan medidas de acción afirmativa para garantizar la participación representativa de las víctimas del conflicto armado interno en las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones.....	12