REPÚBLICA DE COLOMBIA

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 - Nº 1170 | Bogotá, D. C., lunes, 31 de agosto de 2026 | EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA DE PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 70 DE 2026 SENADO

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

Comisión Séptima Constitucional Permanente

CSP-CS- 0838-2026
Bogotá D.C., 31 de agosto de 2026

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Doctora
LUCENA GONZÁLEZ QUIROGA
Jefe Sección de Leyes
Senado de la República
E. S. D.

ASUNTO: Publicación en la Gaceta del Congreso informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley. 070/2026 SENADO** "POR MEDIO DE LA CUAL SE PROHÍBE EL USO INDEBIDO DEL CONTRATO SINDICAL COMO MECANISMO DE INTERMEDIACIÓN LABORAL, SE ESTABLECE SU ELIMINACIÓN PROGRESIVA Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DEL TALENTO HUMANO EN SALUD".

Respetado Secretario,

Por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado, y teniendo encuenta lo dispuesto en artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, remito a su Despacho en medio electrónico para su publicación en la Gaceta del Congreso de la República, la siguiente ponencia, así:

INFORME DE PONENCIA PARA: PRIMER DEBATE

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: **070/2026 Senado**

TITULO:" **POR** MEDIO DE LA CUAL SE PROHÍBE EL USO INDEBIDO DEL CONTRATO SINDICAL COMO MECANISMO DE INTERMEDIACIÓN LABORAL, SE ESTABLECE SU ELIMINACIÓN PROGRESIVA Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DEL TALENTO HUMANO EN SALUD".

INICIATIVA: H.S. DUVALIER SANCHEZ ARANGO.

RADICADO: EN SENADO: **22-07-2026** EN COMISIÓN: **11-08-2026** EN CÁMARA: **XX-XX-202X**

PUBLICACIONES – GACETAS

TEXTO ORIGINAL	PONENCIA 1er DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO COM VII SENADO	PONENCIA 2do DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO	PONENCIA 1er DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINITIVO COM VII CAMARA	PONENCIA 2do DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CAMARA
11 Art 982/2026								

PONENTES PRIMER DEBATE		
HH.SS. PONENTES	ASIGNADO (A)	PARTIDO
DUVALIER SANCHEZ ARANGO	PONENTE UNICO	PARTIDO ALIANZA VERDE

NÚMERO DE FOLIOS: VEINTICINCO (25)
RECIBIDO EL DÍA: 28 DE AGOSTO DE 2026
HORA: 17:18

Atentamente,

ALFREDO JOSÉ MOISES LÓPEZ
Secretario General Comisión Séptima

Bogotá D.C., Agosto de 2026

Presidente
ANDRÉS EDUARDO FORERO MOLINA
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Senado de la República

REFERENCIA: Informe de ponencia positiva de primer debate al Proyecto de Ley No. 070 de 2026 Senado *"Por medio de la cual se prohíbe el uso indebido del contrato sindical como mecanismo de intermediación laboral, se establece su eliminación progresiva y se adoptan medidas para la protección del talento humano en salud"*

Respetado señor Presidente.

En atención a la designación realizada por la Mesa Directiva, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5 de 1992, me permito poner a consideración el informe de **PONENCIA POSITIVA** para primer debate en el Senado de la República del Proyecto de Ley No. 070 de 2026 Senado *"Por medio de la cual se prohíbe el uso indebido del contrato sindical como mecanismo de intermediación laboral, se establece su eliminación progresiva y se adoptan medidas para la protección del talento humano en salud"*

Cordialmente,

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Senado de la República
Partido Alianza Verde

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA

Proyecto de Ley No. 070 de 2026 Senado
Por medio de la cual se prohíbe el uso indebido del contrato sindical como mecanismo de intermediación laboral, se establece su eliminación progresiva y se adoptan medidas para la protección del talento humano en salud

I. TRÁMITE LEGISLATIVO.

El Proyecto de Ley No. 070 de 2026 Senado es de autoría del Senador Duvalier Sánchez Arango. Mediante oficio CSP-CS-0775-2026 del 13 de agosto, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente me designó como ponente único de la presente iniciativa.

II. OBJETO DE LA INICIATIVA.

El contrato sindical es una figura de derecho colectivo del trabajo que permite a las organizaciones sindicales participar en la ejecución colectiva de actividades y servicios. Sin embargo, su utilización en la práctica ha evidenciado situaciones de desnaturalización de esta figura, particularmente en sectores como el de la salud, en las que, bajo la apariencia de una relación de naturaleza colectiva, se encubren verdaderas relaciones de trabajo subordinado o esquemas de intermediación laboral que pueden afectar el reconocimiento efectivo de los derechos de las personas trabajadoras.

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

En este contexto, la presente como propósitos principales:

1. Garantizar la protección efectiva de los derechos laborales de los trabajadores frente a esquemas de intermediación laboral.
2. Establecer una ruta clara de transición hacia la eliminación progresiva de esta figura, cuando su uso implique riesgos de precarización laboral, garantizando la protección de las personas trabajadores actualmente vinculadas bajo estos esquemas, así como la continuidad en la prestación de los servicios, especialmente en sectores esenciales como el de la salud.
3. Ordenar al Gobierno Nacional la formulación de una política pública orientada a la formalización de los trabajadores de la salud, que permitan que puedan ejercer su función en condición de dignidad.

De esta manera, con la presente iniciativa no pretende desconocer la libertad sindical, sino establecer límites claros frente a su utilización como un mecanismo de intermediación laboral que termine por eludir las garantías mínimas reconocidas a los trabajadores por el ordenamiento jurídico.

III. CONVENIENCIA Y NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY.

a. Naturaleza jurídica del contrato sindical.

El contrato sindical fue incorporado al ordenamiento jurídico como una figura de derecho colectivo del trabajo orientada a permitir que las organizaciones sindicales, en ejercicio de su libertad sindical, participen colectivamente en la prestación de servicios o en la ejecución de obras a través de sus afiliados. Actualmente se encuentra regulado principalmente en los artículos 482 a 484 del Código Sustantivo del Trabajo y ha sido objeto de desarrollo reglamentario mediante el Decreto 1429 de 2010, posteriormente incorporado al Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, Decreto 1072 de 2015 y modificado por el Decreto 036 de 2016.

El artículo 482 del Código Sustantivo del Trabajo establece:

> *"Artículo 482. Definición. Se entiende por contrato sindical el que celebren uno o varios sindicatos de trabajadores con uno o varios {empleadores} o sindicatos patronales para la prestación de servicios o la ejecución de una obra por medio de sus afiliados. Uno de los ejemplares del contrato sindical debe depositarse, en todo caso, en el Ministerio de Trabajo, a más tardar quince (15) días después de su firma. La duración, la revisión y la extinción del contrato sindical se rigen por las normas del contrato individual de trabajo".*

De acuerdo con la Corte Suprema de Justicia, el contrato sindical constituye una especie de vínculo *sui generis,* diferente del contrato de trabajo subordinado. A juicio de esta Corporación:

> *"(...) las diferencias entre el contrato de trabajo y el contrato sindical son entonces muy notorias. En el primero, quien se ha comprometido a prestar el servicio o a ejecutar la labor convenida debe actuar personalmente y queda sujeto a la dependencia directa de la persona que los remunera como contraprestación, y queda ésta obligada a pagarle los salarios y las prestaciones sociales a que tenga derecho. En el contrato sindical solo le interesa a quien pidió la prestación del servicio o la ejecución de la obra que estos se realicen conforme a lo pactado y les es indiferente que sean unas u otras las personas que en concreto laboren para el cumplimiento de lo contratado. Solo responde frente al sindicato por el pago cabal del precio estipulado como contraprestación."*[1]

Por su parte, el Decreto 1429 de 2010 caracterizó el contrato sindical como un contrato colectivo laboral solemne, nominado y principal, cuya celebración y ejecución se ejerce en desarrollo de la libertad sindical, con autonomía administrativa e independencia financiera de la organización sindical. Asimismo, estableció la obligación de contar con un reglamento por cada contrato en la que se determinarán, entre otros aspectos, las condiciones de selección de los afiliados partícipes, la distribución del valor del trabajo, las garantías en materia de seguridad social y salud ocupacional y los mecanismos de resolución de controversias.

Posteriormente, el Decreto 36 de 2016 modificó y adicionó artículos del Decreto Único No. 1072 de 2015 precisó diferentes elementos del régimen aplicable al contrato sindical, entre ellos, la exigencia de existencia previa de la organización sindical, la autorización de la asamblea, la acreditación de capacidad administrativa y financiera, la constitución de cauciones, la obligación de la empresa y del sindicato, el depósito del contrato y la obligación de rendir información a los afiliados vinculados a su ejecución.

En este sentido, mediante la sentencia T - 457 de 2011 la Corte Constitucional explicó que los afiliados partícipes no tienen un contrato de trabajo con el sindicado, precisamente toda vez que no existe entre ellos una relación de subordinación. Al respecto, señaló:

> *"El afiliado partícipe durante la ejecución del contrato sindical compone el sindicato y se encuentra en un plano de igualdad con éste frente a la distribución de los ingresos provenientes del contrato, al punto que recibe compensaciones y son sujetos de ciertas deducciones, las cuales para todos sus efectos se asimilan al concepto de salario, de acuerdo con lo definido en la asamblea de afiliados, en el reglamento y en el contrato sindical.*
>
> *Quiero ello decir que entre el sindicato y los afiliados partícipes no existe como tal una relación empleador-trabajador, pues* ***si se viera desde la óptica contraria comprometería gravemente el derecho de sindicalización en Colombia (artículo 39 Superior), toda vez que quienes se agrupan para defender sus intereses laborales en contra del empleador, resultaría a su vez detentando la figura de patrono a través de la persona jurídica que constituye el sindicato, situación que resulta ser un contrasentido****"*[2] (Subraya fuera del texto)

Teniendo en cuenta lo anterior, un elemento esencial del contrato sindical es la relación de igualdad que debe existir entre el sindicato y sus afiliados partícipes, lo que no permite que el primero pueda ser entendido como un empleador ordinario o como un simple intermediario entre estos y el verdadero beneficiario del trabajo.

En esta misma sentencia, la Corte Constitucional también señaló que el contrato sindical tiene como propósito promover el derecho a la negociación colectiva, a la promoción del derecho de asociación sindical y a generar empleos más dignos para los afiliados. En palabras de la Corte:

> *"Como está regulado el contrato colectivo sindical en nuestro país, se busca promover el derecho a la negociación colectiva, a la promoción del derecho de asociación sindical y* ***a generar múltiples empleos más dignos para los afiliados****, en procura de dar una dinámica a la actividad sindical.* ***Así mismo, busca mitigar el fenómeno de la tercerización reinante en Colombia, evitando de tal forma la deslaboralización de la relación de trabajo o que el empleador acuda a otras formas de contratación*** *como cooperativas, outsourcing o contratos de prestación de servicios, para solucionar determinadas necesidades del servicio. Entonces, podemos afirmar que dicho contrato que se encuentra en pleno auge, marca una pauta de transición hacia una contratación directa de los trabajadores por las empresas, y más aún, propende por garantizar a los afiliados partícipes las mínimas condiciones en materia de seguridad social"* Subraya fuera del texto.

De igual manera, el Consejo de Estado mediante sentencia del 6 de julio de 2015 al estudiar la legalidad del Decreto 1429 de 2010, señaló que la función económica o la función del contrato sindical está dada para:

[1] Corte Suprema de Justicia. Sentencia SL 3086-2021 Radicación n.° 79229. Magistrado Ponente: Jorge Luis Quiroz.

[2] Corte Constitucional. Sentencia T- 457 de 2011. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas

"la prestación de servicios o la ejecución de obras sin ánimo de libro con sus propios afiliados, realizado en ejercicio de la libertad sindical, con autonomía administrativa e independencia financiera por parte del sindicato o de los sindicatos (...) son objetivos del contrato sindical, entre otros: ***mejorar los ingresos para los afiliados a la organización promoviendo el bienestar social****, brindar participación activa a los sindicalizados en el desarrollo y sostenibilidad de las empresas, promover el trabajo colectivo o grupal motivando la contratación colectiva, crear confianza y transparencia en las relaciones de la empresa o empleador con los sindicatos y sus afiliados, y ser aliados en la productividad y calidad"*[3] Subraya fuera del texto.

b. El contrato sindical como mecanismo de intermediación laboral.

A pesar de los diferentes pronunciamientos de las tres Altas Cortes sobre la naturaleza jurídica y las condiciones para la suscripción de esta modalidad contractual, la experiencia acumulada durante los años permite advertir que el contrato sindical ha sido utilizado en determinados contextos como un mecanismo de intermediación laboral, particularmente para atender de manera permanente actividades propias del objeto misional de empresas y entidades.

En este contexto, resulta relevante la prohibición establecida por el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, que impidió a las Cooperativas de Trabajo Asociado fueran utilizadas para desarrollar actividades misionales permanentes cuando ello implicaría la afectación de los derechos constitucionales, legales y prestacionales de los trabajadores. Con esta medida, el legislador buscó cerrar uno de los principales medios mediante los cuales se había desarrollado la intermediación laboral bajo esquemas asociativos.

Sin embargo, la restricción de las CTA no significó la desaparición de las prácticas de tercerización laboral a través de esquemas asociativos. Por el contrario, la evidencia disponible permite advertir que, a partir de este momento, se produjo un crecimiento significativo en la utilización del contrato sindical, figura que había sido concebida como un instrumento para promover el trabajo colectivo, el bienestar de los trabajadores y la generación de empleo.

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

De esta manera, los sindicatos pararon de cumplir una función de representación y defensa de los intereses de sus afiliados a asumir funciones relacionadas con la administración de contratos, trabajadores y recursos derivados de la prestación de servicios a terceros.

De acuerdo con Bedoya et al (2023) "el sindicato se convierte en una empresa de gestión de recursos humanos que busca la productividad empresarial y no el bienestar de los trabajadores"[4]. Esta transformación resulta particularmente preocupante porque desnaturaliza la función constitucional de las organizaciones sindicales, con efectos reales sobre la estabilidad y las condiciones laborales de los afiliados, así como el ejercicio efectivo del derecho a la asociación sindical.

En este orden de ideas, cuando en el marco de un contrato sindical la empresa beneficiaria asume materialmente la gestión de los trabajadores, impartiendo directrices, organizando el trabajo y ejerciendo funciones de subordinación, se configura una relación laboral directa entre la empresa y los afiliados, mientras que el sindicato termina desempeñando una función meramente de intermediación, se desnaturaliza completamente el fin de esta figura.

Esta problemática ha sido reconocida de manera expresa por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, cuya jurisprudencia ha establecido límites frente a la utilización del contrato sindical como mecanismo de tercerización:

De un lado, en la sentencia SL 3086-2021, la Corte reconoció que el contrato sindical puede constituir un mecanismo legítimo dentro de las formas de organización empresarial y de ejercicio de la libertad sindical. Sin embargo, estableció un límite inequívoco frente a su utilización fraudulenta. Al respecto, la Sala señaló:

"los contratos sindicales no pueden convertirse en meros artilugios jurídicos, a partir de los cuales se da un verdadero proceso de suministro de personal para las actividades naturales, permanentes y misionales de la empresa, que convierte a las organizaciones sindicales en simples intermediarias y que desformaliza y precariza el empleo"[5]

[4] Bedoya. María Rocío. (2023). El contrato sindical como estrategia de tercerización laboral ilegal en Colombia. Universidad de Antioquia.
[5] Corte Suprema de Justicia. Sentencia SL 3086-2021 Radicación n.º 79229. Magistrado Ponente: Jorge Luis Quiroz.

De otro lado, en la sentencia SL 1174 - 2022, indicó lo siguiente sobre la aplicación del principio de la realidad sobre las formas contenida en el artículo 53 de la Constitución Política, a saber:

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

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta necesario precisar que, si bien la celebración de contratos sindicales por parte de entidades pública o empresas privadas constituye una figura jurídicamente permitida, su utilización no puede amparar prácticas dirigidas a ocultar verdaderas relaciones laborales ni atender, mediante intermediación, actividades permanentes y misionales de la empresa o entidad beneficiaria.

c. Cifras del contrato sindical.

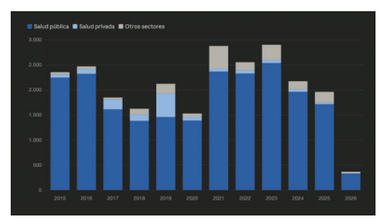
De conformidad con la base de datos suministrada por el Ministerio del Trabajo en respuesta a un derecho de petición, entre 2015 y febrero de 2026 se registraron un total de 25.483 contratos sindicales a nivel nacional, de los cuales el 93% corresponden a contratos suscritos en el sector público.

Categoría	N.º de contratos	Participación
Sector público	23.702	93,01%
Sector privado	1.630	6,40%
Mixto / sin clasificar	151	0,59%
TOTAL	25.483	100%

[6] Corte Suprema de Justicia. Sentencia SL1174-2022 Radicación 84079. Magistrado Ponente:

Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Trabajo en respuesta a derecho de petición.

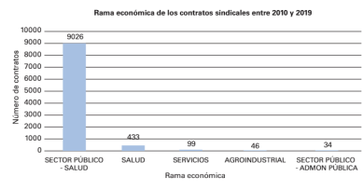
La evolución anual evidencia que el uso de esta figura ha sido significativo y sostenido, con los mayores niveles de contratación registrados en 2023 (2.998 contratos), 2021 (2.899) y 2022 (2.612).



Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Trabajo en respuesta a derecho de petición.

Como se observa en la gráfica, la utilización del contrato sindical presenta una concentración particularmente en el sector público de la salud. Del total de los contratos registrados durante este periodo, 22.293 corresponden a salud pública, equivalentes al 87.5% del total nacional.

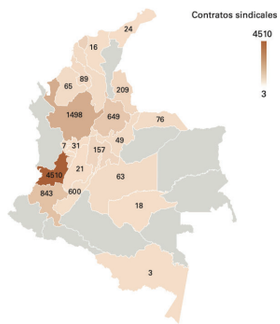
De acuerdo con la investigación de Bedoya et al (2023), de los 9706 contratos sindicales inscritos ante el Ministerio del Trabajo entre 2010 y 2019, el sector público de la salud concentra la amplia mayoría de los mismos, con un 93%.



Tomado de Bedoya et al (2023)

La persistencia de esta concentración resulta especialmente relevante para el análisis de la presente iniciativa, teniendo en cuenta que las Empresas Sociales del Estado y los Hospitales Públicos desarrollan actividades indispensables para garantizar la prestación del servicio de salud. En efecto, la investigación adelantada por Bedoya et al (2023) encontró que las 10 entidades con mayor número de contratos sindicales entre 2010 y 2019 eran ESE y en conjunto, concentraban 4.616 contratos equivalentes al 47.5% del total nacional registrado.

Al adelantar el análisis por departamento, los autores encontraron que entre 2010 y 2019 de los 32 departamentos, 22 registraron la suscripción de contratos sindicales. El departamento del Amazonas es el que menos contratos sindicales tiene suscritos con un total de 3, mientras que el Valle del Cauca se suscribieron alrededor de 4510 contratos, seguido de Antioquia con 1498.



Tomado de Bedoya et al (2023)

d. Necesidad de iniciativa legislativa.

La utilización del contrato sindical como un mecanismo de intermediación laboral no constituye únicamente un problema de naturaleza contractual. Sus efectos recaen directamente sobre las condiciones laborales de las personas que desarrollan sus actividades bajo esta modalidad, particularmente cuando la figura es utilizada para atender de manera permanente necesidades propias de la empresa o entidad beneficiaria.

En la investigación realizada por Bedoya et al (2023), se documentan diferentes tipos de afectaciones relacionadas con los derechos laborales individuales, entre ellas, el salario, la estabilidad laboral, el pago de prestaciones sociales, la seguridad social y la protección frente a los riesgos laborales.

Uno de los hallazgos más relevantes corresponde a situaciones en las que personas vinculadas mediante contrato sindical desarrollaban las mismas funciones que trabajadores contratados directamente, pero bajo condiciones laborales y salariales diferentes.

Esta práctica va en contravía directa con el principio a trabajo igual salario igual, el cual ha sido desarrollado ampliamente por la jurisprudencia constitucional:

> *"El principio "a trabajo igual, salario igual" corresponde a la obligación para el empleador de proporcionarles a sus trabajadores una remuneración acorde con las condiciones reales del trabajo. Es decir, una que provenga de la observación de elementos objetivos y no de consideraciones subjetivas, caprichosas o arbitrarias. Así pues, quienes ocupan el mismo cargo, desarrollan las mismas funciones y demuestran tener las mismas competencias o habilidades para cumplir con la tarea que se les ha encomendado, deben percibir la misma remuneración, toda vez que no existen, en principio, razones válidas para tratarlos de forma distinta"*[7]

De esta manera, la utilización del contrato sindical puede generar una diferenciación laboral injustificada entre trabajadores que realizan funciones equivalentes, no necesariamente por razones objetivas relacionadas con la naturaleza de la actividad o los requisitos técnicos y profesionales para poder desempeñar, sino por la modalidad de contratación.

La investigación también identifica un impacto directo sobre el derecho a la libertad sindical, al documentar situaciones en las que la afiliación al sindicato se convierte en una condición necesaria para acceder al empleo. Los autores señalan que, bajo estas

[7] Corte Constitucional. Sentencia T-369 de 2016. Magistrado Ponente: María Victoria Calle

circunstancias, se afecta tanto la libertad positiva de afiliarse libremente como la libertad negativa de retirarse de la organización.

Esta circunstancia resulta especialmente grave porque invierte la finalidad constitucional del derecho de asociación sindical. La afiliación sindical debe ser una decisión libre de los trabajadores orientada a la defensa colectiva de sus intereses y no una condición impuesta, explícita o implícitamente, para acceder o conservar una fuente de trabajo.

De acuerdo con la Corte Constitucional el derecho de asociación sindical contenido en los artículos 39 y 55 de la Constitución Política consiste:

> *"en la libre voluntad o disposición de los trabajadores para constituir organizaciones permanentes que los identifique y los una en defensa de los intereses comunes de la profesión u oficio que ejercen, sin autorización previa de carácter administrativo o la injerencia o intervención del Estado o de los empleadores"*[8]

A ello se suma que la investigación encontró que, en organizaciones creadas o especializadas en la celebración de contratos sindicales, la negociación colectiva pierde relevancia y el sindicato puede terminar concentrando su actividad en la gestión de los contratos y en la administración de los trabajadores. Los autores señalan que, en estos casos, no se presentan pliegos de peticiones ni estrategias de negociación en favor de los afiliados, mientras el sindicato asume como función principal la gestión de la relación con la empresa.

Esta problemática adquiere una dimensión aún mayor en el sector público de la salud, que concentra la mayor parte de los contratos sindicales registrados en el país. Allí, las consecuencias de la utilización indebida de esta figura no recaen únicamente sobre las condiciones laborales de quienes prestan el servicio, sino que pueden incidir sobre la estabilidad del talento humano y, por esa vía, sobre la calidad y continuidad de la prestación de un servicio público esencial.

Por ello, la eliminación progresiva del contrato sindical debe entenderse también como una medida de formalización y protección del talento humano en salud, dirigida a que las necesidades permanentes de personal de las instituciones sean atendidas mediante formas de vinculación que correspondan a la realidad del trabajo y reconozcan integralmente los derechos de quienes lo realizan.

[8] Corte Constitucional. Sentencia T -457 de 2021.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, la necesidad legislativa se justifica por tres razones acumulativas:

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

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

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

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

IV. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.

CONSTITUCIONALES.

La presente iniciativa encuentra sustento en diversos mandatos constitucionales que consagran el trabajo como un valor fundante del Estado Social de Derecho y obligan

al Estado a garantizar condiciones laborales dignas, la protección efectiva de los trabajadores y la prevalencia de la realidad sobre las formas jurídicas.

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

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

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

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

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

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

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

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

LEGALES.

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

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

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

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

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

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

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

V. CONFLICTOS DE INTERÉS.

Según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, corresponde al ponente de un Proyecto de Ley enunciar las posibles circunstancias en las que se podría incurrir en conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación del Proyecto de Ley. En ese sentido, señala el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 lo siguiente:

> ***ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.*** *Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*
>
> *a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
> *b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
> *c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

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

VI. IMPACTO FISCAL.

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

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

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

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

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

Para la discusión de la presente iniciativa en primer debate, se proponen las siguientes modificaciones al texto radicado:

TEXTO RADICADO	Texto propuesto para primer debate en Comisión VII del Senado de la República	Observaciones
Artículo 6. Prohibición del contrato sindical. Con el fin de garantizar la protección del trabajo decente, prevenir la precarización laboral y asegurar la transición ordenada hacia esquemas de vinculación compatibles con la Constitución y la ley, establézcase la eliminación progresiva del contrato sindical conforme a las siguientes reglas: 1. A partir de la promulgación de la presente Ley, se prohíbe la celebración de nuevos contratos sindicales. 2. Los contratos sindicales que se encuentren en ejecución al momento de la promulgación de la presente Ley deberán liquidarse y darse por terminados en un plazo máximo de tres (3) años. 3. Dentro del mismo término, las entidades o empresas que cuenten con esta modalidad de contratación deberán formular e implementar un Plan de Formalización Progresiva de conformidad con lo establecido en el Capítulo II de la Ley 1610 de 2013, el cual deberá ser presentado al Ministerio del Trabajo, donde se garantice la vinculación directa de las personas que hasta ese momento desarrollan el objeto del contrato, así como la continuidad del servicio. En ningún caso, la terminación o prohibición del contrato sindical constituirá justa causa para la desvinculación de los trabajadores afiliados a las agremiaciones sindicales que venían prestando sus servicios, quienes deberán ser priorizadas en los procesos de vinculación directa de las empresas o entidades beneficiarias en el marco de los planes de formalización que se adopten como consecuencia de esta Ley. **Parágrafo 1.** Durante el periodo de transición no podrá incrementarse el número de personas vinculadas mediante contratos sindicales. **Parágrafo 2.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, el Gobierno nacional reglamentará las medidas de transición, garantizando la protección de los derechos de las personas trabajadoras, la continuidad en la prestación de los servicios y la reconversión de los esquemas de vinculación laboral conforme a los principios constitucionales del trabajo.	**Artículo 6. Eliminación progresiva del contrato sindical. ~~Prohibición del contrato sindical.~~** Con el fin de garantizar la protección del trabajo decente, prevenir la precarización laboral y asegurar la transición ordenada hacia esquemas de vinculación compatibles con la Constitución y la ley, establézcase la eliminación progresiva del contrato sindical conforme a las siguientes reglas: 1. A partir de la promulgación de la presente Ley, se prohíbe la celebración de nuevos contratos sindicales. 2. Los contratos sindicales que se encuentren en ejecución al momento de la promulgación de la presente Ley deberán liquidarse y darse por terminados en un plazo máximo de tres (3) años. 3. Dentro del mismo término, las entidades o empresas que cuenten con esta modalidad de contratación deberán formular e implementar un Plan de Formalización Progresiva de conformidad con lo establecido en el Capítulo II de la Ley 1610 de 2013, el cual deberá ser presentado al Ministerio del Trabajo, donde se garantice la vinculación directa de las personas que hasta ese momento desarrollan el objeto del contrato, así como la continuidad del servicio. En ningún caso, la terminación o prohibición del contrato sindical constituirá justa causa para la desvinculación de los trabajadores afiliados a las agremiaciones sindicales que venían prestando sus servicios, quienes deberán ser priorizadas en los procesos de vinculación directa de las empresas o entidades beneficiarias en el marco de los planes de formalización que se adopten como consecuencia de esta Ley. **Parágrafo 1.** Durante el periodo de transición no podrá incrementarse el número de personas vinculadas mediante contratos sindicales. **Parágrafo 2.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, el Gobierno nacional reglamentará las medidas de transición, garantizando la protección de los derechos de las personas trabajadoras, la continuidad en la prestación de los servicios y la reconversión de los esquemas de vinculación laboral conforme a los principios constitucionales del trabajo.	Se hace un ajuste al título del artículo para garantizar una mayor coherencia con el contenido del mismo.
Artículo 10. Derogatorias. A partir del inicio de la fase de eliminación prevista en el numeral 3 del artículo 6 de la presente ley.	**~~Artículo 10. Derogatorias.~~** ~~A partir del inicio de la fase de eliminación prevista en el numeral 3 del artículo 6 de la presente ley.~~	Se elimina este artículo por técnica legislativa
Artículo 11. Vigencias. La presente ley rige a partir de su promulgación.	**Artículo 10 ~~11~~. Vigencias.** La presente ley rige a partir de su promulgación.	Se ajusta la numeración

VIII. PROPOSICIÓN.

En atención a las consideraciones anteriormente expuestas, se presenta **PONENCIA POSITIVA**, y se solicita respetuosamente a los integrantes de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate al **Proyecto de Ley No. 070 de 2026 Senado *"Por medio de la cual se prohíbe el uso indebido del contrato sindical como mecanismo de intermediación laboral, se establece su eliminación progresiva y se adoptan medidas para la protección del talento humano en salud",*** conforme al texto propuesto.

Del Honorable Senador,

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Senado de la República
Partido Alianza Verde

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Proyecto de Ley No. 070 de 2026 Senado
Por medio de la cual se prohíbe el uso indebido del contrato sindical como mecanismo de intermediación laboral, se establece su eliminación progresiva y se adoptan medidas para la protección del talento humano en salud

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

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

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

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

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

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

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

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

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

El incumplimiento de esta disposición dará lugar a:

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 7. Política Pública de formalización laboral del talento humano en salud. Con el objetivo de garantizar la transición del talento humano en salud hacia formas de vinculación compatibles con las disposiciones constitucionales y jurisprudenciales en materia dignificación laboral, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social, adoptarán dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, una política pública orientada a la formalización laboral dentro del sector salud.

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

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

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

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

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

Artículo 10. Vigencias. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Del Honorable Senador,

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Senado de la República

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., al día treinta y uno (31) del mes de agosto del año dos mil seis (2026) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República, Informe** de Ponencia para primer debate, y texto propuesto, así:

INFORME DE PONENCIA PARA: PRIMER DEBATE

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: **070/2026 Senado**

TITULO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE PROHÍBE EL USO INDEBIDO DEL CONTRATO SINDICAL COMO MECANISMO DE INTERMEDIACIÓN LABORAL, SE ESTABLECE SU ELIMINACIÓN PROGRESIVA Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DEL TALENTO HUMANO EN SALUD".

INICIATIVA: H.S. DUVALIER SANCHEZ ARANGO.

RADICADO: EN SENADO: **22-07-2026** EN COMISIÓN: **11-08-2026** EN CÁMARA: **XX-XX-202X**

PUBLICACIONES – GACETAS

TEXTO ORIGINAL	PONENCIA 1er DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO COM VII SENADO	PONENCIA 2do DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO	PONENCIA 1er DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINITIVO COM VII CAMARA	PONENCIA 2do DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CAMARA
11 Art 982/2026								

PONENTES PRIMER DEBATE		
HH.SS. PONENTES	**ASIGNADO (A)**	**PARTIDO**
DUVALIER SANCHEZ ARANGO	PONENTE	PARTIDO ALIANZA VERDE

NÚMERO DE FOLIOS: VEINTICINCO (25)
RECIBIDO EL DÍA: 28 DE AGOSTO DE 2026
HORA: 17:18

Lo anterior, en cumplimento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.
El secretario

ALFREDO JOSÉ MÓISES LÓPEZ
Secretario General
Comisión Séptima
Senado de la República

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 56 DE 2026 SENADO, 230 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se establece la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos destinados a proveer empleos públicos de carrera que se encuentren vacantes en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones.

Comisión Séptima Constitucional Permanente

CSP-CS- 0837-2026
Bogotá D.C., 31 de agosto de 2026

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Doctora
LUCENA GONZÁLEZ QUIROGA
Jefe Sección de Leyes
Senado de la República
E. S. D.

ASUNTO: Publicación en la Gaceta del Congreso informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley. 056/2026 Senado – 230 de 2025 Cámara** "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA OBLIGTORIEDAD DE LA TARJETA DE RESIDENCIA COMO REQUISITO PARA LA INSCRIPCION EN LOS CONCURSOS DE MÉRITOS DESTINADOS A PROVEER EMPLEOS PUBLICOS DE CARRERA QUE SE ENCUENTREN VACANTES EN EL DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGOS DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Respetado Secretario,

Por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado, y teniendo encuenta lo dispuesto en artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, remito a su Despacho en medio electrónico para su publicación en la Gaceta del Congreso de la República, la siguiente ponencia, así:

INFORME DE PONENCIA PARA: PRIMER DEBATE

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: **056/2026 Senado – 230 de 2025 Cámara**

TITULO:" POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA OBLIGTORIEDAD DE LA TARJETA DE RESIDENCIA COMO REQUISITO PARA LA INSCRIPCION EN LOS CONCURSOS DE MÉRITOS DESTINADOS A PROVEER EMPLEOS PUBLICOS DE CARRERA QUE SE ENCUENTREN VACANTES EN EL DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGOS DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

INICIATIVA: H.R. JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ, BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO Y GERSEL LUIS PÉREZ ALTAMIRANDA.

RADICADO: EN SENADO: **22-07-2026** EN COMISIÓN: **24-07-2026** EN CÁMARA: **18-08-2025**

PUBLICACIONES – GACETAS

TEXTO ORIGINAL	PONENCIA 1er DEBATE CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO COM VII CAMARA	PONENCIA 2do DEBATE CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	PONENCIA 1er DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO COM VII SENADO	PONENCIA 2do DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO
Art 06 1546/2025	**Art 06 1958/2025**	**Art 06 000/2026**	**Art 06 520/2026**	**Art 06 861/2026**				

PONENTES PRIMER DEBATE		
HH.SS. PONENTES	**ASIGNADO (A)**	**PARTIDO**
SELMEN DAVID ARANA CANO	PONENTE	CAMBIO RADICAL

NÚMERO DE FOLIOS: VEINTISIETE (27)
RECIBIDO EL DÍA: 28 DE AGOSTO DE 2026
HORA: 13:44

Atentamente,

ALFREDO JOSÉ MÓISES LÓPEZ
Secretario General Comisión Séptima

Bogotá D.C., 26 de agosto de 2026

Doctor
H.S. Andrés Eduardo Forero Molina
Presidente
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Senado de la República del Proyecto de Ley No. 056 de 2026 Senado – 230 de 2025 Cámara "*POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE LA TARJETA DE RESIDENCIA COMO REQUISITO PARA LA INSCRIPCIÓN EN LOS CONCURSOS DE MÉRITOS DESTINADOS A PROVEER EMPLEOS PÚBLICOS DE CARRERA QUE SE ENCUENTREN VACANTES EN EL DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*

Honorable señor presidente:

En cumplimiento de la honorosa designación hecha por la Mesa Directiva de esta célula legislativa, de la manera más atenta por medio del presente escrito y dentro del término establecido para el efecto, procedo a rendir informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley No. 056 de 2026 Senado – 230 de 2025 Cámara *"Por medio del cual se establece la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos destinados a proveer empleos públicos de carrera que se encuentren vacantes en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones".*

Del Honorable Congresista,

SELMEN DAVID ARANA CANO
Ponente único
Senador de la República
Partido Cambio Radical

INFORME PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NO. 056 DE 2026 SENADO – 230 DE 2025 CÁMARA

Por medio del cual se establece la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos destinados a proveer empleos públicos de carrera que se encuentren vacantes en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones.

En atención a la designación de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República y, conforme a lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, presento informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley No. 056 de 2026 Senado – 230 de 2025 Cámara "*Por medio del cual se establece la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos destinados a proveer empleos públicos de carrera que se encuentren vacantes en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones".*

El siguiente informe de ponencia se estructura de la siguiente manera:

1. Trámite legislativo.
2. Objeto del proyecto.
3. Antecedentes del proyecto.
4. Justificación.
5. Exposición de motivos del Proyecto de Ley.
6. Ámbito de aplicación.
7. Marco Normativo.
8. Impacto Fiscal.
9. Relación de posibles conflictos de interés.
10. Texto definitivo aprobado en la Plenaria de Cámara de Representantes.
11. Pliego de modificaciones.
12. Proposición.
13. Texto propuesto para segundo debate.

1. Trámite legislativo

El 19 de agosto de 2025 el Proyecto de ley No. 230 de 2025 Cámara *"Por medio del cual se establece la obligatoriedad de la Tarjeta de Residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos de orden territorial del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones"* fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los Honorables Congresistas Jorge Méndez Hernández, Gersel Luis Pérez Altamiranda y Betsy Judith Pérez Arango.

La Presidencia de la Cámara de Representantes encargó su trámite a la Comisión Séptima Constitucional Permanente, la cual designó como ponente única para primer debate a la Representante a la Cámara Betsy Judith Pérez Arango. Aprobado el proyecto en primer debate el 22 de abril de 2026, se designó nuevamente a la misma ponente para segundo debate.

Para segundo debate la ponente radicó ponencia en el mismo sentido, la cual fue aprobada por la Plenaria de la Cámara de Representantes el 02 de junio de 2026, según consta en Acta número 319 de la fecha.

En su trámite en el Senado de la República, la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima, mediante oficio de fecha 13 de agosto de 2026, me designó como ponente único para discusión en primer debate del Proyecto de Ley 056 de 2026 Senado – 230 de 2025 Cámara.

2. Objeto

El presente proyecto de ley busca establecer la Tarjeta de Residencia, expedida por la Oficina de Control, Circulación y Residencia (OCCRE) como requisito habilitante y obligatorio para la inscripción en los concursos de méritos destinados a proveer empleos públicos de carrera cuyas vacantes se encuentren radicadas en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Establecer la residencia permanente como requisito previo a la inscripción en convocatorias a empleos públicos de carrera —sea carrera administrativa general, carrera judicial, o los sistemas específicos de carrera de los órganos de control como la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, entre otros— responde a las necesidades de sostenibilidad ambiental del Archipiélago y a las dificultades de acceso a la educación superior en el territorio, en concordancia con el régimen jurídico especial consagrado en el artículo 310 de la Constitución Política, que autoriza al legislador a limitar el ejercicio de derechos civiles en el Archipiélago con el fin de proteger su identidad cultural y preservar el medio ambiente. Adicionalmente, evitaría el desgaste institucional que genera adelantar procesos de selección con aspirantes que no se encuentran habilitados para ocupar el cargo. Lejos de contrariar el principio democrático, este requisito lo potencia, pues lo ajusta a las particulares necesidades del servicio público en el territorio.

3. Antecedentes del proyecto

El Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina ha sido objeto de una política de control poblacional que tiene raíces en la misma génesis constitucional de 1991. El artículo 310 de la Constitución Política dotó al legislador de una herramienta excepcional: la facultad de limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad poblacional y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles, con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades raizales y preservar el ambiente y los recursos naturales del territorio insular.

Como el Congreso no había legislado sobre la materia al momento de la promulgación de la Constitución, el artículo 42 transitorio facultó al Gobierno Nacional para hacerlo mediante decreto extraordinario. En ejercicio de esa habilitación, se expidió el Decreto Ley 2762 de 1991, que creó el sistema de control de circulación y residencia del Archipiélago y estableció la Oficina de Control de Circulación y Residencia — OCCRE como autoridad encargada de administrarlo. Este decreto instituyó la Tarjeta de Residencia como el documento que acredita el derecho a residir de forma permanente en el territorio insular.

Posteriormente, la Ley 47 de 1993 reguló los aspectos administrativos del departamento, pero no abordó el control poblacional, razón por la cual el Decreto 2762 de 1991 mantiene plena vigencia hasta hoy.

Al respecto, es importante resaltar que este decreto extraordinario fue sometido a control de constitucionalidad por la Corte Constitucional en virtud del artículo 241, numeral 5, al ser una norma con fuerza de ley expedida por la Comisión Especial Legislativa, creada por el artículo 6 transitorio de la Constitución Política. La Corte narra que surgieron dudas tras la expedición de la Ley 47 del 19 de febrero de 1993; sin embargo, dicha ley no regula el control poblacional, el cual sí está contemplado en el Decreto 2762 de 1991. En consecuencia, no ha habido derogación de este decreto por parte de la ley.

En tal sentido la Corte, en Sentencia C-530 de 1993**,** abordó el siguiente problema jurídico:

> "*¿Al confrontar las limitaciones a los derechos de los extranjeros y de los colombianos no residentes para ingresar, circular, residir, trabajar, estudiar, elegir y ser elegidos en condiciones de igualdad en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, consagradas en el Decreto 2762 de 1991, con los objetivos de protección especial de la supervivencia humana, raizal y ambiental autorizados por el artículo 310 de la Constitución, se determina que los medios establecidos en aquellas limitaciones son de tal naturaleza o magnitud que rebasan los fines consagrados en este artículo, resultando en que la norma es contraria a la Constitución?"*

En concreto, la Corte decidió declarar la exequibilidad del Decreto, al considerar que las restricciones establecidas no violan la Constitución, sino que están justificadas por la necesidad de proteger los derechos colectivos superiores, como lo son la supervivencia del de la comunidad Raizal y la sostenibilidad ambiental de un territorio con recursos naturales limitados. Además, subrayó que el artículo 310 de la Constitución permite un régimen especial para el departamento Archipiélago con el fin de proteger sus características únicas. También, se resaltó la importancia de equilibrar los derechos individuales.

Asimismo, la Corte Constitucional explicó que el régimen especial consagrado en el Decreto 2762 de 1991 debe ser, en la medida de lo posible, un régimen temporal, ya que su vigencia se justifica únicamente mientras subsistan las circunstancias especiales que lo motivaron. Circunstancias que, como se verá, no solo persisten, sino que se han agravado.

La ponderación de derechos realizada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-530 de 1993, es de extrema relevancia para poder sentar los limites en la afectación de los derechos unidad familiar, libre circulación, debido proceso, medio ambiente sano, educación y trabajo, frente a los derechos de los raizales y residentes permanentes del departamento Archipiélago.

Ahora bien, es importante mencionar que la Corte Constitucional explicó el alcance del decreto 2762 de 1991 frente los servidores públicos que se encuentran <u>en ejercicio de sus funciones,</u> determinó que los <u>servidores públicos del orden nacional</u> pueden ingresar al Archipiélago sin control o pago de la tarjeta de turismo.

> *"(...) la Corte Constitucional desea aclarar el alcance de esta limitación respecto de los servidores públicos nacionales que ejercen jurisdicción o autoridad política, judicial, civil, administrativa o militar, al igual que todos los integrantes de las fuerzas militares o de policía y los funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, que ingresen en ejercicio de sus funciones al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, así:*
>
> *Este grupo de servidores públicos del nivel nacional son ciertamente objeto de la tarjeta de residente temporal, <u>pero con fines de registro mas no de control</u>, de suerte que no les son aplicables las normas relativas a el cumplimiento de los requisitos señalados en el inciso segundo del artículo 8°, ni el tiempo de duración de la tarjeta (art. 10), ni las causales de pérdida de la tarjeta (art. 11), ni tendrán que pagar por la tarjeta (art. 32)."*

De lo anterior se concluye que el régimen de control de circulación y residencia establecido en el Decreto Ley 2762 de 1991 no opera de manera absoluta frente a todos los servidores públicos. La Corte Constitucional precisó que aquellos servidores del orden nacional que ejerzan jurisdicción o autoridad política, judicial, civil, administrativa o militar —incluidos los miembros de las fuerzas militares, de policía y los funcionarios del DAS— pueden ingresar temporalmente al Archipiélago en ejercicio de sus funciones, por ejemplo, en comisión de servicios, sin sujetarse a los requisitos, restricciones temporales, causales de pérdida ni al pago previstos en el decreto. En estos casos, la tarjeta de residente temporal que les corresponde cumple una finalidad exclusivamente registral, esto es, de simple constancia de ingreso, mas no de control. Se trata, en consecuencia, de un supuesto distinto al que regula el presente proyecto de ley, el cual no incide sobre el ingreso transitorio de servidores en ejercicio de sus funciones, sino sobre quienes aspiran a vincularse de manera permanente al servicio público del territorio mediante concurso de méritos.

En efecto, La Corte Constitucional en la sentencia T-434 de 2023, a través de la cual resolvió que negar la Tarjeta de Residencia a una aspirante a un cargo judicial en San Andrés que no acreditaba los requisitos legales de residencia no vulnera sus derechos fundamentales al trabajo ni a la igualdad. En ese orden de ideas, se pronunció de fondo respecto al acceso a los cargos públicos de carrera a los que se pueden optar en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En este caso, la Corte advirtió que la con la negación de la tarjeta residencia a la accionante no le fueron vulnerados los derechos fundamentales al trabajo y a la igualdad a la accionante.

Las razones que brindo la corte fueron las siguientes: I) la accionante conocía del requisito de residencia y opto por la sede del Archipiélago sin cumplir ese requisito; II) además, explicó que las medidas que limitan el derecho a la circulación siguen siendo necesarias para proteger la identidad cultural, preservar el medio ambiente y los recursos naturales del archipiélago; III) Considero que, negar la tarjeta de residencia a personas que optan por cargos de empleados judiciales en la sede territorial del Archipiélago sin acreditar los requisitos legalmente exigidos es una medida razonable.

El análisis que realiza la Honorable Corte Constitucional respecto de los aspectos anteriormente mencionados es relevante para el presente proyecto de ley. En especial las consideraciones que realiza respecto si es una medida razonable y necesaria.

Enfatizó que, es razonable porque la accionante no es una servidora pública del orden nacional. En cuanto a la necesidad, argumentó que la negativa de la OCCRE se sustentó en la necesidad de garantizar bienes que el constituyente buscó proteger al permitir el control de densidad poblacional y la restricción legal de los derechos de circulación en el departamento Archipiélago.

> *"(…)(iv) la sobrepoblación es un fenómeno que continúa generando dificultades en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; en consecuencia, las medidas que limitan los derechos a la circulación y a la residencia en ese territorio, entre ellas la exigencia de la tarjeta de residencia temporal, siguen siendo necesarias para proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del archipiélago, como lo dispone el artículo 310 de la Constitución; de allí que (v) negar la tarjeta de residencia a personas que optan por cargos de empleados judiciales en la sede territorial de San Andrés, Providencia y Santa Catalina sin acreditar los requisitos legalmente exigidos es una medida razonable para garantizar la protección de la identidad cultural y la sostenibilidad medioambiental de ese territorio, en los términos previstos por el constituyente. Las anteriores consideraciones se explican a continuación.*

Adicionalmente, resaltó que acceder a que las personas obtengan la tarjeta de residencia sin importar el régimen especial del Archipiélago de San Andrés, sería obrar en detrimento de su identidad cultural y sostenibilidad medioambiental.

> *"Acceder, como lo hizo el juez de tutela de segunda instancia, a que estas personas obtengan la tarjeta de residencia con fines de registro por vía de amparo abre la posibilidad de que, sin importar las condiciones previstas en la convocatoria al proceso de selección y concurso de méritos, los participantes opten por la sede territorial de San Andrés sin necesidad de acreditar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para*

residir y trabajar allí. Esta situación obra en detrimento de la identidad cultural y la sostenibilidad medioambiental del archipiélago y, por lo tanto, resulta contraria al artículo 310 de la Constitución."

En suma, la Corte fue explicita frente a que la sobrepoblación sigue siendo un fenómeno que genera dificultades en el Archipiélago, las medidas de control de residencia siguen siendo necesarias para proteger la identidad cultural y el ambiente, y exigir la tarjeta como condición para acceder a cargos públicos en el territorio es una medida razonable y proporcional en los términos del artículo 310 superior.

4. Justificación

Fundamentos Constitucionales

El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina cuenta con un régimen jurídico especial cuyo fundamento se encuentra en el artículo 310 de la Constitución Política. Dicha disposición reconoce las condiciones particulares del Archipiélago, entre ellas, las limitaciones propias de su insularidad oceánica, y habilita expresamente al legislador para adoptar normas diferenciadas en materias administrativas, fiscales, de comercio exterior, de inmigración y de fomento económico, orientadas a dos finalidades constitucionalmente protegidas, esto es, la preservación de la identidad cultural de las comunidades nativas y la protección del ambiente y los recursos naturales del territorio:

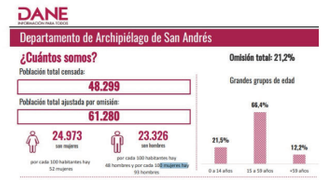
"Artículo 310. *El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador. Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago. Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20% del valor total de dichas rentas."*

El mandato constitucional no se agota en una habilitación genérica, puesto que el propio artículo 310 autoriza, mediante ley limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población y regular el uso del suelo, precisamente con el fin de proteger esos bienes jurídicos superiores. Se trata, por tanto, de restricciones que la propia Carta prevé de manera expresa y que el legislador está llamado a desarrollar de forma razonable y proporcionada.

En ese marco, la exigencia de residencia permanente como requisito previo para participar en convocatorias a empleos públicos de carrera en el Archipiélago no constituye una barrera discriminatoria ni una restricción arbitraria al acceso a la función pública. Por el contrario, se trata de una medida que se inscribe directamente en el mandato del artículo 310, en tanto contribuye a racionalizar la densidad poblacional, proteger la identidad cultural raizal y garantizar que quienes aspiren a ejercer el servicio público en el territorio tengan un vínculo real y efectivo con las necesidades y realidades de la comunidad a la que habrán de servir.

a. Fundamentos sociales y ambientales

El Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, es el Departamento más pequeño de Colombia en su porción terrestres. Este Departamento ha presentado un crecimiento poblacional exponencial como resultado de la política de colombianización y la posterior declaración de puerto libre (Carreño Corpus, 2023). Según cifras del DANE, en los últimos cinco años la población del departamento archipiélago habría crecido en 4338 habitantes. Es decir que, para el año 2023 la población total del Archipiélago es de 61.280 habitantes.



Según el CONPES 3058, El Departamento Archipiélago es la isla con mayor número de habitantes por kilómetro cuadrado del mar caribe, ya que la densidad poblacional para 2020 fue de 1447 habitantes por kilómetro cuadrado. La densidad poblacional pasó de 116 personas/km2 en 1950, a 1.021 en 1993, y a 1.170 personas en 1999. Esta cifra que muestra la necesidad de limitar el derecho de circulación y el trabajo en el territorio insular.

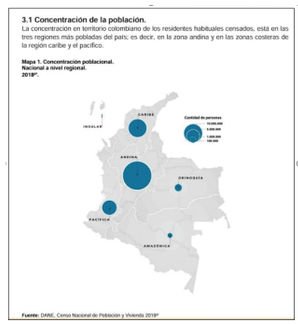
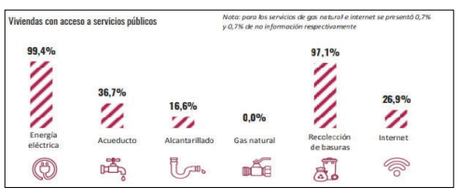


Ilustración 3. Densidad poblacional Archipiélago

Cada habitante en el departamento genera una huella ambiental y un mayor gasto de recursos naturales. Además, en el Departamento se presenta un bajo nivel de acceso a los servicios públicos, siendo la energía eléctrica y la recolección de basuras los únicos servicios que logran cubrir más del 90% de las viviendas.

El 99,4% de las viviendas tienen energía eléctrica y el 97,1% cuentan con recolección de basuras, evidenciando una amplia cobertura en estos servicios. Sin embargo, el acceso a acueducto llega solo al 36,7%, al alcantarillado al 16,6%, y al internet al 26,9%, lo que refleja coberturas limitadas en estos aspectos. Además, no se reporta acceso a gas natural (0,0%), indicando ausencia total de este servicio. Es relevante mencionar que hay un 0,7% de datos faltantes en los servicios de gas natural e internet. Estos datos sugieren desigualdades en la distribución de infraestructura pública, con alta cobertura en servicios esenciales como electricidad y manejo de residuos, pero grandes deficiencias en agua potable, saneamiento, conectividad y gas (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019).



Esta situación ha provocado que los habitantes de la isla, tanto isleños como raizales presenten un bajo nivel de satisfacción. A continuación, se muestra la percepción de satisfacción de los habitantes de San Andrés, Providencia y Santa Catalina sobre la situación actual de la isla, en una escala del 1 al 10, donde 1 representa "muy insatisfecho" y 10 "muy satisfecho". La mayoría de las respuestas se concentran en niveles intermedios (4, 5 y 6), con un pico notable en el nivel 5, que alcanza cerca del 25% en las tres regiones evaluadas. Esto sugiere una percepción predominantemente neutral respecto a la situación actual. Los niveles extremos, tanto de insatisfacción (1 y 2) como de satisfacción (9 y 10), presentan porcentajes bajos, generalmente inferiores al 10%, siendo más evidentes en Providencia y Santa Catalina, donde la población muestra una mayor polarización de opiniones. En contraste, San Andrés y el promedio departamental reflejan una percepción más uniforme y menos polarizada.

Las diferencias entre las regiones son claras. San Andrés presenta una distribución más homogénea en los niveles bajos e intermedios, mientras que Providencia y Santa Catalina tienen una representación más alta en los extremos, especialmente en el nivel 10 ("muy satisfecho") y en los niveles más insatisfechos (1 y 2). Esto indica una percepción más dividida en Providencia y Santa Catalina, posiblemente reflejando contrastes en las condiciones de vida o expectativas frente a la realidad actual. En general, el promedio departamental se alinea más con los resultados de San Andrés, sugiriendo que la percepción neutra es predominante en el conjunto del archipiélago, aunque persisten diferencias significativas entre las islas.

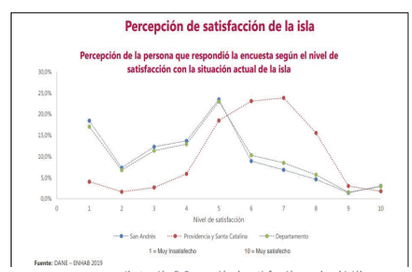
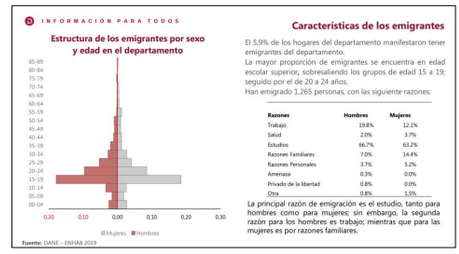


Ilustración 5. Percepción de satisfacción en el archipiélago

(Departamento Administrativo Nacional de Estadística., 2020)

Debe resaltarse que, existe una brecha profunda en el acceso a la educación superior y el empleo entre el Archipiélago y las ciudades capitales como Barranquilla, Cali, Medellín o Bogotá, en donde se concentran la mayoría de oportunidades laborales y académicas. Esta brecha ha provocado que la población del Departamento tenga que emigrar en aras de acceder a la educación superior o a la oferta pública.



Finalmente se deben destacar que, si bien, desde un punto de vista objetivo, no puede considerarse que la pertenencia al pueblo étnico raizal o la residencia legal en las islas constituyan un mérito, en los procesos meritocráticos los perfiles de los diferentes empleos incluyen requisitos y cualidades consideradas indispensables para desempeñar el cargo, como es el caso de la exigencia de ser colombiano por nacimiento en muchos puestos, un criterio cuya relevancia es ampliamente aceptada.

Permitir que la acreditación de residencia en el departamento se complete hasta el momento del nombramiento del interesado genera desgaste en las entidades al incorporar a personas que podrían no estar capacitadas para desempeñar el cargo. Además, esta práctica facilita el acceso al empleo a individuos que, según las normas vigentes, no cumplen con los requisitos para ocuparlo.

5. Exposición de motivos del proyecto de ley

El Proyecto de Ley 056 de 2026 Senado – 230 de 2025 Cámara, tiene como propósito fortalecer el cumplimiento del régimen especial previsto para dicho departamento en el artículo 310 de la Constitución Política. Esta disposición constitucional faculta al legislador para establecer medidas que garanticen la protección de la identidad cultural de las comunidades nativas, la preservación del medio ambiente y el manejo sostenible de los recursos naturales del territorio insular.

La iniciativa busca que la Tarjeta de Residencia permanente, expedida por la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE), se constituya en un requisito previo y obligatorio para participar en los concursos de méritos y procesos de selección de empleo público en el Archipiélago. De esta manera, se pretende garantizar que quienes aspiren a ocupar cargos en la administración pública local tengan un vínculo real, legal y permanente con el territorio, en coherencia con su régimen jurídico especial y control de densidad poblacional.

El proyecto encuentra respaldo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que en sentencias como la C-530 de 1993 y la T-434 de 2023 ha reconocido la validez y razonabilidad de las medidas que restringen la circulación y residencia en el Archipiélago, cuando estas buscan proteger bienes constitucionales superiores como el equilibrio ambiental y la preservación cultural de la comunidad raizal. Estas decisiones reafirman que la exigencia de la Tarjeta de Residencia no constituye una medida discriminatoria, sino una herramienta legítima para garantizar los fines constitucionales propios del régimen especial.

Adicionalmente, la iniciativa responde a consideraciones sociales y ambientales derivadas del alto crecimiento poblacional, las limitaciones en los servicios públicos básicos, las brechas en el acceso a la educación superior y las dificultades laborales que enfrenta la población local. En consecuencia, establecer la residencia como requisito previo para la participación en los concursos de mérito no solo contribuye al fortalecimiento del principio de mérito en el empleo público, sino que también promueve el desarrollo sostenible y la inclusión de los habitantes del Archipiélago en las oportunidades laborales del sector público.

6. Ámbito de aplicación

De conformidad con el artículo 3.° del proyecto, la presente ley tiene un ámbito de aplicación amplio y funcional, por tanto rige todos los concursos de méritos, convocatorias públicas y procesos de selección que se adelanten para el ingreso o ascenso en empleos públicos de carrera cuyas vacantes se encuentren radicadas en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. El criterio determinante no es la naturaleza jurídica de la entidad convocante ni el sistema de carrera al que pertenece el empleo, sino la localización de la vacante y la consecuente necesidad de que quien la ocupe resida de manera permanente en el territorio para el cabal ejercicio de sus funciones.

En esa medida, la ley cobija los procesos de selección adelantados por entidades del orden nacional, departamental y municipal que operen en el territorio insular; los concursos de empresas, entidades y organismos descentralizados con presencia en el Archipiélago, así como los de aquellas entidades que gestionen recursos públicos del Gobierno Nacional; y, en general, cualquier proceso de selección financiado con fondos públicos que tenga por objeto proveer empleos dentro de la jurisdicción territorial del Departamento. Esto comprende todos los empleos públicos de carrera, sin importar la entidad convocante ni el régimen de carrera aplicable, incluyendo los empleos de la carrera administrativa, judicial, los de los órganos de control, entre otros, siempre que la vacante a proveer corresponda a una plaza que deba ejecutar sus funciones en el Departamento Archipiélago.

7. Marco normativo

El marco jurídico que fundamenta el Proyecto de Ley 056 de 2026 Senado – 230 de 2025 Cámara se sustenta en las disposiciones constitucionales y legales que consagran el régimen especial aplicable al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, así como en las normas que regulan el ingreso y permanencia en el empleo público mediante el sistema de mérito.

En primer lugar, el **artículo 310 de la Constitución Política** establece que el Archipiélago se regirá, además de las normas comunes aplicables a los demás departamentos, por disposiciones especiales en materia administrativa, migratoria, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico. Dicho artículo autoriza expresamente al legislador para limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad poblacional y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles, con el propósito de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del territorio.

Asimismo, el **Decreto Ley 2762 de 1991**, expedido en desarrollo de las disposiciones transitorias de la Constitución, regula la política migratoria del Archipiélago y establece el sistema de control de circulación y residencia a través de la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE). Este instrumento jurídico ha sido declarado exequible por la **Corte Constitucional** mediante la **Sentencia C-530 de 1993**, al considerar que las restricciones allí contenidas son medidas razonables y proporcionales para garantizar los fines previstos en el artículo 310 superior.

Por otra parte, en materia de función pública, el **artículo 125 de la Constitución Política** dispone que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, y su provisión se hará mediante el sistema de mérito, a través de concursos públicos que aseguren la igualdad de oportunidades. En desarrollo de esta disposición, la **Ley 909 de 2004** regula la gestión del empleo público y la carrera administrativa, determinando los principios y procedimientos que rigen los procesos de selección, ingreso y ascenso en los empleos públicos.

La Corte Constitucional, en decisiones como la **Sentencia T-434 de 2023**, ha reiterado la legitimidad de exigir la Tarjeta de Residencia como condición para acceder a cargos públicos en el Archipiélago, al considerar que esta medida no vulnera los derechos fundamentales al trabajo ni a la igualdad, sino que responde a la necesidad de proteger bienes constitucionales superiores.

En este contexto, el proyecto de ley se enmarca dentro de los mandatos constitucionales y legales mencionados, complementando el régimen especial del Archipiélago y armonizándolo con los principios de mérito, igualdad y sostenibilidad, con el fin de garantizar que el acceso a los empleos públicos en dicho territorio respete las condiciones particulares que justifican su tratamiento diferencial.

8. Impacto fiscal

De conformidad con la Ley 819 de 2003, la exposición de motivos de los proyectos de ley que ordenen gasto o concedan beneficios tributarios debe incluir un análisis del impacto fiscal compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para lo cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir el concepto correspondiente.

Dado que la presente iniciativa no ordena gasto público ni otorga beneficio tributario alguno, no le es exigible dicho análisis.

9. Relación de posibles conflictos de interés

Para efectos de este acápite, a continuación, se transcribe el derrotero normativo y jurídico relacionado con la materia:

A. Constitución Política

ARTÍCULO 182. Los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

ARTÍCULO 183. Los congresistas perderán su investidura:

1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.

B. Jurisprudencia del Consejo de estado

Es deber del Congresista poner en conocimiento de la Corporación los hechos de donde él deduzca u observe que podría surgir un conflicto de intereses, **tal como lo prescribe el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, independientemente de que el órgano competente decida si existe o no ese conflicto. El incumplimiento de ese deber puede ser una falta disciplinaria sancionable en los términos del CUD,** cuyo artículo 48 - 46 tipifica específicamente como falta el hecho de que un servidor público no declare un impedimento debiéndose.

Empero, de las circunstancias particulares del caso, **el servidor público debe razonablemente deducir la eventual existencia de ese conflicto de intereses y así declararlo**. El artículo 181 de la Constitución Política no sanciona con pérdida de investidura el hecho de que un congresista no cumpla el deber de declararse impedido debiéndolo, sino el hecho de que vote una decisión estando incurso efectivamente en un conflicto de intereses. Para que pueda deducirse la responsabilidad jurídica disciplinaria que implique la máxima sanción, esto es, la pérdida de investidura, es necesario que en la sentencia se pueda establecer que ocurrió la violación del régimen del conflicto de intereses en cuanto que el Congresista votó anteponiendo intereses personales a los intereses públicos y no solamente que el Congresista no se haya declarado impedido.

C. Ley 5ta de 1992

ARTÍCULO 129

PARÁGRAFO 2o. *Aceptado o negado un impedimento a un congresista en el trámite de un proyecto de ley en comisión, no será necesario volver a considerarse en la Plenaria de la corporación a menos que se presenten circunstancias nuevas que varíen los fundamentos del mismo.*

ARTÍCULO 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO. *El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.*

Antes o durante la sesión en la que discuta el proyecto de ley, o de acto legislativo el congresista manifestará por escrito el conflicto de interés.

Una vez recibida dicha comunicación, el Presidente someterá de inmediato a consideración de la plenaria o de la Comisión correspondiente el impedimento presentado, para que sea resuelto por mayoría simple.

Los Congresistas que formulen solicitud de declaratoria de impedimento no podrán participar en la votación en la que se resuelva su propio impedimento. Si el impedimento resulta aprobado, tampoco podrá participar en la votación de impedimentos presentados por los otros congresistas.

Cuando se trate de actuaciones en Congreso Pleno o Comisiones Conjuntas, el impedimento será resuelto previa votación por separado en cada cámara o Comisión.

Las objeciones de conciencia serán aprobadas automáticamente. Los impedimentos serán votados. Para agilizar la votación el presidente de la comisión o la plenaria podrá agrupar los impedimentos según las causales y las circunstancias de configuración, y proceder a decidirlos en grupo respetando la mayoría requerida para la decisión de los impedimentos.

El Congresista al que se le haya aceptado el impedimento se retirará del debate legislativo o de los artículos frente a los que estuviera impedido hasta tanto persista el impedimento. ***Si el impedimento es negado, el congresista deberá participar y votar, y por este hecho no podrá ser sujeto de investigación o sanción por parte de los órganos judiciales o disciplinarios del Estado.***

Cuando el congresista asignado como ponente considera que se encuentra impedido, podrá renunciar a la respectiva ponencia antes del vencimiento del término para rendirla.

ARTÍCULO 292. COMUNICACIÓN DEL IMPEDIMENTO. *Advertido el impedimento, el Congresista deberá comunicarlo por escrito al Presidente de la respectiva Comisión o corporación legislativa donde se trate el asunto que obliga al impedimento.*

ARTÍCULO 293. EFECTO DEL IMPEDIMENTO. *Aceptado el impedimento se procederá a la designación de un nuevo ponente, si fuere el caso. Si el conflicto fuere respecto del debate y la votación, y aceptado así mismo el impedimento, el respectivo Presidente excusará de votar al Congresista.*

La excusa así autorizada se entenderá válida para los efectos del parágrafo del artículo 183 constitucional, si asistiere a la sesión el Congresista.

El Secretario dejará constancia expresa en el acta de la abstención.

ARTÍCULO 294. RECUSACIÓN. *Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas, procediendo únicamente si se configura los eventos establecidos en el artículo 286 de la presente ley. En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada.*
ELEMENTOS

1. *Tener un interés particular y directo sobre la regulación, gestión, control o decisión del asunto.*
2. *Que dicho interés lo tenga alguna de las personas que interviene o actúa en su condición de empleado público conforme a lo regulado en la normativa vigente.*
3. *Que no se presente declaración de impedimento para actuar en el mismo, por parte*

del empleado público.

Consejo de Estado
Finalmente, la jurisprudencia ha considerado que para la estructuración de la sanción constitucional en comento por ocurrir un conflicto de intereses es menester la reunión favorable de los siguientes presupuestos: (i) La calidad de congresista, elemento transversal y común a todo juicio de desinvestidura, (ii) La concurrencia de un interés directo, particular y actual o inmediato en cabeza de quien es congresista o su círculo cercano, (iii) su no manifestación de impedimento o no haber sido separado del conocimiento del asunto por recusación, (iv) haber conformado el quórum o participado el congresista en el debate o votación del asunto y (v) que esa participación tenga lugar en un asunto de conocimiento funcional del congresista, cualquiera sea su naturaleza, lo que no circunscribe la causal a las cuestiones legislativas, sino a toda materia que conforme al ordenamiento sea de competencia del Congreso de la República."

Por lo anterior, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés serían aquellos que tengan un beneficio particular, actual y directo en materias relacionadas con el objeto y alcance del proyecto de ley.

10. TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTO DE LEY NÚMERO 230 DE 2025 CÁMARA
por medio del cual se establece la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos destinados a proveer empleos públicos de carrera que se encuentren vacantes en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer la Tarjeta de Residencia, expedida por la Oficina de Control, Circulación y Residencia (OCCRE) como requisito habilitante y obligatorio para la inscripción en los concursos de méritos destinados a proveer empleos públicos de carrera cuyas vacantes se encuentren radicadas en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Artículo 2°. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se entiende por tarjeta de residencia el documento oficial emitido por la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE) o la entidad que haga sus veces, el cual acredita el derecho de una persona a residir de forma permanente en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Artículo 3°. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplicará en los concursos de méritos, convocatorias públicas y procesos de selección de mérito que se realicen para el ingreso y ascenso de empleos públicos de carrera cuyas vacantes se encuentren radicadas en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Esto incluye, pero no se limita a:

1. Procesos de selección de personal en entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal que operen en el territorio insular.

2. Concursos para la selección de personal en empresas, entidades y organismos descentralizados que operen en el territorio insular, así como en aquellas entidades que gestionen recursos públicos provenientes del Gobierno nacional.

3. Cualquier otro proceso de selección que sea financiado con fondos públicos y que esté dirigido a proveer empleos públicos dentro de la jurisdicción territorial del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Parágrafo. Cualquier cambio en los requisitos o procedimientos de selección no afectará los derechos de quienes ya se encuentren en proceso o hayan sido seleccionados conforme a la normativa anterior.

Artículo 4°. Excepciones. El requisito de la tarjeta de residencia podrá ser eximido en los siguientes casos:

1. El personal activo de las Fuerzas Armadas, incluyendo Ejército Nacional, Armada Nacional y Fuerza Aérea que se encuentren realizando labores relacionadas con su servicio en el territorio del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

2. Miembros de la Policía Nacional de Colombia, en servicio activo, que se encuentren realizando labores de seguridad y mantenimiento del orden público en el Archipiélago.

3. Los profesionales de la salud que presten servicios médicos en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

4. Cuando se trate de personas con formación académica o profesional altamente especializada y no se encontrase en el territorio insular que haya sido solicitada por la administración pública del departamento.

Artículo 5°. Requisito de Tarjeta de Residencia. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la inscripción en los concursos de méritos y convocatorias públicas para proveer empleos públicos de carrera cuyas vacantes se encuentren radicadas en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina exigirá como requisito obligatorio la presentación de la Tarjeta de Residencia, expedida por la autoridad competente. Esta exigencia será de carácter obligatorio y deber ser contemplada en todos los acuerdos de convocatoria y reglamentos de los procesos de selección.

Parágrafo primero. Para aquellos empleos de las entidades públicas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que se encuentren en provisionalidad, se otorgará prelación a quienes tengan Tarjeta de Residencia expedida por la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE).

Parágrafo segundo. Las entidades y organismos responsables de administrar y adelantar los procesos de selección en los distintos sistemas de carrera, incluyendo la carrera administrativa, la carrera judicial, la carrera del Ministerio Público, los sistemas de carrera de los órganos de control y demás sistemas, deberán incorporar el requisito de Tarjeta de Residencia previsto en la presente ley en los acuerdos de convocatoria, bases y reglamentos de los respectivos procesos de selección.

Artículo 6°. Adiciónese un parágrafo al artículo 29 de la Ley 909 de 2004, el cual quedará así:

Parágrafo cuarto. Para los empleos de carrera administrativa cuyas vacantes se encuentren radicadas en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la tarjeta de residencia permanente expedida por la autoridad competente será requisito habilitante de participación, el cual deberá acreditarse junto con los demás documentos aportados por el aspirante al momento de la inscripción. La verificación de este requisito se realizará en la fase de inscripción y Verificación de Requisitos Mínimos (VRM) del respectivo proceso de selección. La no acreditación de este requisito impedirá continuar en el concurso.

Artículo nuevo. Interoperabilidad y verificación. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSN) y la Oficina de Control, Circulación y Residencia (OCCRE) deberán implementar, en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de esta ley, un sistema de interoperabilidad digital que permita verificar en tiempo real la vigencia y autenticidad de la Tarjeta de Residencia Permanente de los aspirantes inscritos, garantizando los principios de celeridad y economía procesal.

Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

11. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO EN PRIMER DEBATE SENADO	MODIFICACIONES
por medio del cual se establece la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos destinados a proveer empleos públicos de carrera que se encuentren vacantes en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones.	por medio del cual se establece la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos destinados a proveer empleos públicos de carrera que se encuentren vacantes en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones.	Sin modificaciones.
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer la Tarjeta de Residencia, expedida por la Oficina de Control, Circulación y Residencia (OCCRE) como requisito	**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer la Tarjeta de Residencia, expedida por la Oficina de Control, Circulación y Residencia (OCCRE) como requisito	Sin modificaciones.

habilitante y obligatorio para la inscripción en los concursos de méritos destinados a proveer empleos públicos de carrera cuyas vacantes se encuentren radicadas en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.	habilitante y obligatorio para la inscripción en los concursos de méritos destinados a proveer empleos públicos de carrera cuyas vacantes se encuentren radicadas en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.	
Artículo 2°. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se entiende por tarjeta de residencia el documento oficial emitido por la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE) o la entidad que haga sus veces, el cual acredita el derecho de una persona a residir de forma permanente en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.	**Artículo 2°. Definiciones.** Para los efectos de la presente ley, se entiende por tarjeta de residencia el documento oficial emitido por la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE) o la entidad que haga sus veces, el cual acredita el derecho de una persona a residir de forma permanente en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.	Sin modificaciones.
Artículo 3°. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplicará en los concursos de méritos, convocatorias públicas y procesos de selección de mérito que se realicen para el ingreso y ascenso de empleos públicos de carrera cuyas vacantes se encuentren radicadas en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Esto incluye, pero no se limita a: 1. Procesos de selección de personal en entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal que operen en el territorio insular.	**Artículo 3°. Ámbito de aplicación.** La presente ley se aplicará en los concursos de méritos, convocatorias públicas y procesos de selección de mérito que se realicen para el ingreso y ascenso de empleos públicos de carrera cuyas vacantes se encuentren radicadas en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Esto incluye, pero no se limita a: 1. Procesos de selección de personal en entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal que operen en el territorio insular.	Sin modificaciones.

2. Concursos para la selección de personal en empresas, entidades y organismos descentralizados que operen en el territorio insular, así como en aquellas entidades que gestionen recursos públicos provenientes del Gobierno nacional. 3. Cualquier otro proceso de selección que sea financiado con fondos públicos y que esté dirigido a proveer empleos públicos dentro de la jurisdicción territorial del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. **Parágrafo.** Cualquier cambio en los requisitos o procedimientos de selección no afectará los derechos de quienes ya se encuentren en proceso o hayan sido seleccionados conforme a la normativa anterior.	2. Concursos para la selección de personal en empresas, entidades y organismos descentralizados que operen en el territorio insular, así como en aquellas entidades que gestionen recursos públicos provenientes del Gobierno nacional. 3. Cualquier otro proceso de selección que sea financiado con fondos públicos y que esté dirigido a proveer empleos públicos dentro de la jurisdicción territorial del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. **Parágrafo.** Cualquier cambio en los requisitos o procedimientos de selección no afectará los derechos de quienes ya se encuentren en proceso o hayan sido seleccionados conforme a la normativa anterior.	
Artículo 4°. Excepciones. El requisito de la tarjeta de residencia podrá ser eximido en los siguientes casos: 1. El personal activo de las Fuerzas Armadas, incluyendo Ejército Nacional, Armada Nacional y Fuerza Aérea	**Artículo 4°. Excepciones.** El requisito de la tarjeta de residencia podrá ser eximido en los siguientes casos: 1. El personal activo de las Fuerzas Armadas, incluyendo Ejército Nacional, Armada Nacional y Fuerza Aérea	Sin modificaciones.

que se encuentren realizando labores relacionadas con su servicio en el territorio del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina 2. Miembros de la Policía Nacional de Colombia, en servicio activo, que se encuentren realizando labores de seguridad y mantenimiento del orden público en el Archipiélago. 3. Los profesionales de la salud que presten servicios médicos en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. 4. Cuando se trate de personas con formación académica o profesional altamente especializada y no se encontrase en el territorio insular que haya sido solicitada por la administración pública del departamento.	que se encuentren realizando labores relacionadas con su servicio en el territorio del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina 2. Miembros de la Policía Nacional de Colombia, en servicio activo, que se encuentren realizando labores de seguridad y mantenimiento del orden público en el Archipiélago. 3. Los profesionales de la salud que presten servicios médicos en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. 4. Cuando se trate de personas con formación académica o profesional altamente especializada y no se encontrase en el territorio insular que haya sido solicitada por la administración pública del departamento.	
Artículo 5°. Requisito de Tarjeta de Residencia. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la inscripción en los concursos de méritos y convocatorias públicas para proveer empleos públicos de carrera cuyas vacantes se	**Artículo 5°. Requisito de Tarjeta de Residencia.** A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la inscripción en los concursos de méritos y convocatorias públicas para proveer empleos públicos de carrera cuyas vacantes se	Sin modificaciones

encuentren radicadas en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina exigirá como requisito obligatorio la presentación de la Tarjeta de Residencia, expedida por la autoridad competente. Esta exigencia será de carácter obligatorio y deber ser contemplada en todos los acuerdos de convocatoria y reglamentos de los procesos de selección. **Parágrafo primero.** Para aquellos empleos de las entidades públicas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que se encuentren en provisionalidad, se otorgará prelación a quienes tengan Tarjeta de Residencia expedida por la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE). **Parágrafo segundo.** Las entidades y organismos responsables de administrar y adelantar los procesos de selección en los distintos sistemas de carrera, incluyendo la carrera administrativa, la carrera judicial, la carrera del Ministerio Público, los sistemas de carrera de los órganos de control y demás sistemas, deberán incorporar el requisito de Tarjeta de Residencia previsto en la presente ley en los acuerdos de convocatoria, bases y reglamentos de los respectivos procesos de selección.	encuentren radicadas en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina exigirá como requisito obligatorio la presentación de la Tarjeta de Residencia, expedida por la autoridad competente. Esta exigencia será de carácter obligatorio y deber ser contemplada en todos los acuerdos de convocatoria y reglamentos de los procesos de selección. **Parágrafo primero.** Para aquellos empleos de las entidades públicas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que se encuentren en provisionalidad, se otorgará prelación a quienes tengan Tarjeta de Residencia expedida por la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE). **Parágrafo segundo.** Las entidades y organismos responsables de administrar y adelantar los procesos de selección en los distintos sistemas de carrera, incluyendo la carrera administrativa, la carrera judicial, la carrera del Ministerio Público, los sistemas de carrera de los órganos de control y demás sistemas, deberán incorporar el requisito de Tarjeta de Residencia previsto en la presente ley en los acuerdos de convocatoria, bases y reglamentos de los respectivos procesos de selección.	

Artículo 6°. Adiciónese un parágrafo al artículo 29 de la Ley 909 de 2004, el cual quedará así: Parágrafo cuarto. Para los empleos de carrera administrativa cuyas vacantes se encuentren radicadas en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la tarjeta de residencia permanente expedida por la autoridad competente será requisito habilitante de participación, el cual deberá acreditarse junto con los demás documentos aportados por el aspirante al momento de la inscripción. La verificación de este requisito se realizará en la fase de inscripción y Verificación de Requisitos Mínimos (VRM) del respectivo proceso de selección. La no acreditación de este requisito impedirá continuar en el concurso.	**Artículo 6°.** Adiciónese un parágrafo al artículo 29 de la Ley 909 de 2004, el cual quedará así: Parágrafo cuarto. Para los empleos de carrera administrativa cuyas vacantes se encuentren radicadas en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la tarjeta de residencia permanente expedida por la autoridad competente será requisito habilitante de participación, el cual deberá acreditarse junto con los demás documentos aportados por el aspirante al momento de la inscripción. La verificación de este requisito se realizará en la fase de inscripción y Verificación de Requisitos Mínimos (VRM) del respectivo proceso de selección. La no acreditación de este requisito impedirá continuar en el concurso.	Sin modificaciones
Artículo nuevo. Interoperabilidad y verificación. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSN) y la Oficina de Control, Circulación y Residencia (OCCRE) deberán implementar, en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de esta ley, un sistema de interoperabilidad digital que permita verificar en tiempo real la vigencia y autenticidad de la Tarjeta de Residencia Permanente de los aspirantes inscritos, garantizando los principios de celeridad y economía procesal.	**~~Artículo nuevo. Interoperabilidad y verificación.~~** ~~Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSN) y la Oficina de Control, Circulación y Residencia (OCCRE) deberán implementar, en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de esta ley, un sistema de interoperabilidad digital que permita verificar en tiempo real la vigencia y autenticidad de la Tarjeta de Residencia Permanente de los aspirantes inscritos, garantizando los principios de celeridad y economía procesal.~~	Se propone la eliminación del artículo teniendo en cuenta que la implementación del sistema comporta erogaciones —desarrollo, integración, infraestructura— que no fueron cuantificadas, ni tienen fuente de financiación identificada, ni cuentan con concepto del Ministerio de Hacienda ni análisis de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Además, conforme al artículo 154 constitucional y a la jurisprudencia sobre gasto público, el Congreso puede autorizar el gasto pero no imponer su ejecución en términos imperativos, de modo que el artículo, en su formulación actual queda reducido a una mera autorización sin el carácter vinculante que su redacción pretende, lo que podría implicar que su no implimentación obstaculice la entrada en vigencia del resto de la ley. De otra parte, el deber de interoperar ya existe en el ordenamiento, la Ley 2052 de 2020 obliga a las entidades a interoperar y prohíbe exigir al ciudadano documentos que reposen en otra entidad pública; la política de Gobierno Digital y el Marco de Interoperabilidad ya fijan los estándares técnicos. Legislar de nuevo sobre lo mismo no agrega nada y sí genera dispersión normativa.
Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	**Artículo 7°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones

12. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, rindo **ponencia positiva** con modificaciones y solicito a la **Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate** al proyecto de ley No. 056 DE 2026 SENADO – 230 DE 2025 CÁMARA "Por medio del cual se establece la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos destinados a proveer empleos públicos de carrera que se encuentren vacantes en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones" y aprobar el presente informe de ponencia positivo para que haga tránsito y se convierta en Ley de la República.

Del Honorable Congresista,

SELMEN DAVID ARANA CANO
Ponente único
Senador de la República
Partido Cambio Radical

13. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

Texto propuesto para primer debate al

Proyecto de ley No. 056 DE 2026 SENADO – 230 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se establece la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos destinados a proveer empleos públicos de carrera que se encuentren vacantes en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer la Tarjeta de Residencia, expedida por la Oficina de Control, Circulación y Residencia (OCCRE) como requisito habilitante y obligatorio para la inscripción en los concursos de méritos destinados a proveer empleos públicos de carrera cuyas vacantes se encuentren radicadas en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Artículo 2°. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se entiende por tarjeta de residencia el documento oficial emitido por la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE) o la entidad que haga sus veces, el cual acredita el derecho de una persona a residir de forma permanente en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Artículo 3°. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplicará en los concursos de méritos, convocatorias públicas y procesos de selección de mérito que se realicen para el ingreso y ascenso de empleos públicos de carrera cuyas vacantes se encuentren radicadas en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Esto incluye, pero no se limita a:

1. Procesos de selección de personal en entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal que operen en el territorio insular.

2. Concursos para la selección de personal en empresas, entidades y organismos descentralizados que operen en el territorio insular, así como en aquellas entidades que gestionen recursos públicos provenientes del Gobierno nacional.

3. Cualquier otro proceso de selección que sea financiado con fondos públicos y que esté dirigido a proveer empleos públicos dentro de la jurisdicción territorial del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Parágrafo. Cualquier cambio en los requisitos o procedimientos de selección no afectará los derechos de quienes ya se encuentren en proceso o hayan sido seleccionados conforme a la normativa anterior.

Artículo 4°. Excepciones. El requisito de la tarjeta de residencia podrá ser eximido en los siguientes casos:

1. El personal activo de las Fuerzas Armadas, incluyendo Ejército Nacional, Armada Nacional y Fuerza Aérea que se encuentren realizando labores relacionadas con su servicio en el territorio del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

2. Miembros de la Policía Nacional de Colombia, en servicio activo, que se encuentren realizando labores de seguridad y mantenimiento del orden público en el Archipiélago.

3. Los profesionales de la salud que presten servicios médicos en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

4. Cuando se trate de personas con formación académica o profesional altamente especializada y no se encontrase en el territorio insular que haya sido solicitada por la administración pública del departamento.

Artículo 5°. Requisito de Tarjeta de Residencia. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la inscripción en los concursos de méritos y convocatorias públicas para proveer empleos públicos de carrera cuyas vacantes se encuentren radicadas en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina exigirá como requisito obligatorio la presentación de la Tarjeta de Residencia, expedida por la autoridad competente. Esta exigencia será de carácter obligatorio y deber ser contemplada en todos los acuerdos de convocatoria y reglamentos de los procesos de selección.

Parágrafo primero. Para aquellos empleos de las entidades públicas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que se encuentren en provisionalidad, se otorgará prelación a quienes tengan Tarjeta de Residencia expedida por la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE).

Parágrafo segundo. Las entidades y organismos responsables de administrar y adelantar los procesos de selección en los distintos sistemas de carrera, incluyendo la carrera administrativa, la carrera judicial, la carrera del Ministerio Público, los sistemas de carrera de los órganos de control y demás sistemas, deberán incorporar el requisito de Tarjeta de Residencia previsto en la presente ley en los acuerdos de convocatoria, bases y reglamentos de los respectivos procesos de selección.

Artículo 6°. Adiciónese un parágrafo al artículo 29 de la Ley 909 de 2004, el cual quedará así:

Parágrafo cuarto. Para los empleos de carrera administrativa cuyas vacantes se encuentren radicadas en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la tarjeta de residencia permanente expedida por la autoridad competente será requisito habilitante de participación, el cual deberá acreditarse junto con los demás documentos aportados por el aspirante al momento de la inscripción. La verificación de este requisito se realizará en la fase de inscripción y Verificación de Requisitos Mínimos (VRM) del respectivo proceso de selección. La no acreditación de este requisito impedirá continuar en el concurso.

Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Del Honorable Congresista,

SELMEN DAVID ARANA CANO
Ponente único
Senador de la República
Partido Cambio Radical

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., al día treinta y uno (31) del mes de agosto del año dos mil seis (2026) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República, Informe** de Ponencia para primer debate, y texto propuesto, así:

INFORME DE PONENCIA PARA: PRIMER DEBATE

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 019/**2026 SENADO**

TITULO:" POR MEDIO DEL CUAL SE INTEGRA EL SISTEMA ÚNICO DE INFORMACIÓN EN SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (SUIS) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

INICIATIVA: H.S. ANA PAOLA AGUDELO, MANUEL VIRGUEZ PIRAQUIVE, CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN, H.R. DIANA MARTIZA ÁLVAREZ BARRERA.

RADICADO: EN SENADO: **21-07-2026** EN COMISIÓN: **11-08-2026** EN CÁMARA: **XX-XX-202X**

PUBLICACIONES – GACETAS

TEXTO ORIGINAL	PONENCIA 1er DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO COM VII SENADO	PONENCIA 2º DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO	PONENCIA 1er DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINITIVO COM VII CAMARA	PONENCIA 2º DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CAMARA
13 Art 963/2026								

PONENTES PRIMER DEBATE		
HH.SS. PONENTES	ASIGNADO (A)	PARTIDO
ANA PAOLA AGUDELO GARCIA	PONENTE	PARTIDO MIRA

NÚMERO DE FOLIOS: VEINTISIETE (27)
RECIBIDO EL DÍA: 28 DE AGOSTO DE 2026
HORA: 13:44

Lo anterior, en cumplimento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.
El secretario

ALFREDO JOSÉ MÓISES LÓPEZ
Secretario General
Comisión Séptima
Senado de la República

CONTENIDO

Gaceta número 1170 - Lunes, 31 de agosto de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS **Págs.**

Informe de ponencia positiva de primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 70 de 2026 Senado, por medio de la cual se prohíbe el uso indebido del contrato sindical como mecanismo de intermediación laboral, se establece su eliminación progresiva y se adoptan medidas para la protección del talento humano en salud 1

Informe de ponencia positiva para primer debate, texto aprobado en plenaria, pliego de modificaciones y texto propuesto en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Senado de la República del Proyecto de Ley número 56 de 2026 Senado, 230 de 2025 Cámara, por medio del cual se establece la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos destinados a proveer empleos públicos de carrera que se encuentren vacantes en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones 8

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026