

Entidad originadora:	Ministerio del Trabajo
Fecha (dd/mm/aa):	27 de abril de 2026
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>“Por el cual se adiciona el Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, en lo relacionado con el contrato sindical, se dictan medidas para prevenir la intermediación laboral ilegal y se establecen otras disposiciones”.</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

1.1. ANTECEDENTES

1.1.1. Normativos

Los artículos 25 y 53 de la Constitución Política, ordenan la protección especial del Estado al trabajo en todas sus modalidades y, adicionalmente, erigen el principio de la primacía de la realidad sobre las formas como un pilar innegociable de la normativa laboral colombiana, directriz constitucional que obliga a las autoridades administrativas y judiciales a desentrañar la verdadera naturaleza de los vínculos, protegiendo al trabajador de cualquier simulación que pretenda desconocer sus garantías inalienables.

En este sentido, la actuación reglamentaria materializa la intención del constituyente plasmada en el artículo 39 de la Carta Magna, disposición que garantiza el derecho de asociación para la defensa de los intereses de los trabajadores. En esa línea, dicho mandato superior se articula de manera inescindible con las restricciones consagradas en el Código Sustantivo del Trabajo, garantizando que la figura asociativa no se desvíe de su finalidad protectora original.

Así las cosas, el artículo 355 del Código Sustantivo del Trabajo impone un límite estricto y de orden público a estas organizaciones, habida cuenta que establece de manera inequívoca que los sindicatos no pueden tener por objeto la explotación de negocios o actividades con fines de lucro, blindando así sus funciones esenciales orientadas exclusivamente a defender los derechos y el bienestar material de sus afiliados. Lo anterior, sin perjuicio de la interpretación que de este precepto realizó de antaño la Corte Constitucional, en el entendido, de que este debía entenderse como la prohibición de que las organizaciones sindicales tuviesen como objeto único la realización de actividades con fines onerosos.

Dicho lo anterior, es dable afirmar que la desnaturalización de la persona jurídica sindical para ejercer actos de comercio o una intermediación lucrativa encubierta representa una fractura severa al orden jurídico. Ante esta instrumentalización indebida de la figura, el Ejecutivo nacional se encuentra en la obligación inexcusable de conjurar el fraude a través de la expedición de esta normativa.

La intervención reglamentaria resulta indispensable y urgente para restablecer el equilibrio en las relaciones colectivas de trabajo. Se busca asegurar que estas organizaciones no operen materialmente como agencias de suministro de personal o empresas comerciales de fachada, erradicando así las prácticas que facilitan la evasión de las cargas prestacionales propias del verdadero empleador.

A nivel internacional, la medida hace exigibles los imperativos de los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta normativa proscribe cualquier distorsión de la figura asociativa que

termine desvirtuando la verdadera esencia de la libertad sindical y la negociación colectiva, garantizando que el modelo asociativo no sea un instrumento para la precarización.

Desde una perspectiva histórica y cronológica, la lucha institucional contra la intermediación ilegal ha exigido una constante evolución de las reglas de juego. El régimen de intermediación en Colombia se cimentó inicialmente sobre la distinción clara entre el contratista independiente y el simple intermediario a través de la Ley 50 de 1990, normativa que fijó a las Empresas de Servicios Temporales (EST) como las únicas autorizadas para el envío de trabajadores en misión, prohibiendo tajantemente su uso para cubrir necesidades permanentes de las empresas usuarias.

Paralelamente, la figura del cooperativismo, regulada inicialmente por la Ley 79 de 1988, comenzó a ser sistemáticamente desvirtuada. Ante este escenario de deslaboralización masiva, el legislador expidió la Ley 1233 de 2008, introduciendo las primeras prohibiciones expresas y controles a las contribuciones para frenar el uso de Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA) en actividades de intermediación.

Sin embargo, el hito fundamental en esta evolución lo constituye el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, toda vez que dicha norma estipuló de forma perentoria una prohibición que cambió el panorama de la tercerización en el país. Específicamente, consagró que *"el personal requerido en toda institución y/o empresa pública y/o privada para el desarrollo de las actividades misionales permanentes no podrá estar vinculado a través de Cooperativas de Servicio de Trabajo Asociado que hagan intermediación laboral"*. Esta restricción buscó cerrar definitivamente las brechas generadas por las figuras cooperativas fraudulentas.

Para materializar esta prohibición legal, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2025 de 2011, precisando los indicios de intermediación ilegal y dotando al Ministerio del Trabajo de las facultades para imponer sanciones drásticas a terceros contratantes y cooperativas, disposiciones que fueron compiladas en el Decreto 1072 de 2015.

Posteriormente, la Ley 1438 de 2011 robusteció este marco en el sector salud, toda vez que sus artículos 59 y 103 establecieron que el talento humano de las Empresas Sociales del Estado e Instituciones Prestadoras de Salud no puede ser vinculado mediante modalidades que vulneren sus derechos constitucionales. Esta norma prohíbe taxativamente la tercerización de actividades misionales permanentes que afecte las garantías del personal sanitario en Colombia.

Así las cosas, para operativizar estas restricciones, se expidió el Decreto 2025 de 2011, cuyas reglas sobre inspección y sanción fueron compiladas en el Decreto 1072 de 2015. Asimismo, el marco legal se complementa con la Ley 1610 de 2013, que otorgó facultades para promover la formalización laboral y sancionar la intermediación ilegal, asegurando que la potestad reglamentaria del Ejecutivo actúe como un correctivo eficaz ante la migración fraudulenta de esquemas asociativos.

Pese a lo hasta ahora expuesto, la experiencia en materia de inspección, vigilancia y control ha demostrado que las estructuras elusivas mutaron rápidamente. Las organizaciones que antes operaban como CTA irregulares migraron hacia el uso indebido del contrato sindical para evadir la prohibición. Afortunadamente, la restricción legal de la Ley 1429 de 2010 contiene una cláusula abierta al advertir que esta práctica no puede realizarse *"bajo ninguna otra modalidad de vinculación que afecte los derechos constitucionales"*. Dicho esto, es menester dejar en claro que es esta cláusula normativa la que habilita e impone el deber actual de



reglamentar el contrato sindical, impidiendo que siga operando como un simple ropaje formal para vulnerar las garantías irrenunciables del trabajo subordinado.

1.1.2. Antecedentes Jurisprudenciales

La jurisprudencia de los órganos de cierre ha consolidado una doctrina unificada, pacífica y reiterada frente a la proscripción absoluta de las estructuras jurídicas instrumentalizadas para enmascarar el trabajo dependiente. Esta línea jurisprudencial constituye el soporte dogmático inquebrantable del presente proyecto normativo, pues busca evitar que el fraude a la ley desvirtúe las garantías fundamentales del trabajo humano. La protección del orden público laboral exige que la administración actúe con firmeza ante cualquier intento de evasión prestacional.

La Corte Constitucional, en providencias hito como la Sentencia C-614 de 2009, estableció de forma tajante *"la inconstitucionalidad de todos los procesos de deslaborización de las relaciones de trabajo que, a pesar de que utilizan formas asociativas legalmente válidas, tienen como finalidad última modificar la naturaleza de la relación contractual y falsear la verdadera relación de trabajo"*. Este precedente sentó una base ineludible para declarar que el uso de figuras lícitas no puede servir de amparo para vulnerar la dignidad del trabajador.

Este sólido criterio constitucional obliga a la administración pública a ir más allá de la simple denominación formal del contrato para escudriñar su verdadera materialidad fáctica. La Corte ha advertido con insistencia que el uso indebido de formas asociativas desconoce derechos fundamentales y prestacionales mínimos que son irrenunciables. En consecuencia, el juez constitucional ha ordenado que se aplique inexorablemente el principio de la primacía de la realidad sobre las formas, garantizando así la protección efectiva e integral de los trabajadores afectados.

En estricta consonancia con lo anterior, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha delimitado el uso del contrato sindical para evitar su desnaturalización progresiva. En la Sentencia CSJ SL3360-2021, precisó que *"el ejercicio de esta figura requiere indefectiblemente de organizaciones sindicales serias, sólidas y financieramente sostenibles"*. De igual forma, advirtió que este tipo de contratos cuentan con límites constitucionales y legales estrictos, dirigidos específicamente a evitar que se pervierta su naturaleza asociativa.

Frente al fenómeno de migración del fraude hacia nuevas formas de vinculación, la misma Corporación ha sido enfática en censurar estas prácticas evasivas y fraudulentas. La Corte advirtió que las organizaciones sindicales *"no se pueden convertir en un triste sucedáneo de las cooperativas de trabajo asociado"* (CSJ SL3086-2021). Por lo tanto, cuando el contrato sindical se utiliza como un mero artilugio jurídico para deslaborizar y suministrar personal en actividades misionales permanentes, la reacción del orden jurídico debe ser inmediata e implacable.

Ante la configuración de estos escenarios de simulación, la justicia ordinaria ha dictaminado consecuencias severas para quienes defraudan la normativa laboral vigente. Las sentencias CSJ SL1174-2022 y CSJ SL1639-2022 establecieron que, al constatarse el suministro de personal, procede declarar el contrato de trabajo directo con la entidad contratante o beneficiaria. En estos eventos, el falso sindicato pasa a reputarse como un simple intermediario, debiendo la empresa beneficiaria asumir todas las cargas prestacionales.



Por su parte, el Consejo de Estado ha reprochado severamente la intermediación encubierta al amparo de formas colectivas dentro del actuar de las entidades estatales. En la Sentencia 330 de 2018, la corporación definió que se defrauda la finalidad de las figuras asociativas *"cuando a través de su funcionamiento se encubre el desarrollo de relaciones de labor dependiente, es decir, cuando el cooperado presta sus servicios con el fin de atender funciones propias de un tercero beneficiario bajo los tres elementos del contrato de trabajo"*.

Asimismo, en la reciente sentencia del 15 de febrero de 2024 (Radicación 11001-03-24-000-2011-00267-00), la Sección Primera analizó la legalidad de las restricciones impuestas a estas figuras asociativas. El máximo tribunal de lo contencioso administrativo reafirmó que la intervención del Ejecutivo es legítima cuando busca asegurar el respeto de los derechos ajenos y frenar el uso abusivo del modelo. En dicha providencia, el Consejo de Estado avaló la validez de la normativa que prohíbe contratar a cualquier trabajador sin las garantías laborales plenas.

Finalmente, la jurisprudencia administrativa ha ratificado que exigir condiciones mínimas irrenunciables, incluso para los partícipes de modelos asociativos, no contraviene en lo absoluto su naturaleza solidaria. Por el contrario, constituye una armonización constitucionalmente válida para asegurar que el trabajo se realice en condiciones de estricta dignidad. Las decisiones de las Altas Cortes hacen imperativo que la administración unifique estos criterios y dote a la inspección del trabajo de herramientas objetivas para impedir la evasión prestacional.

1.2. Necesidad de regulación, alcance, fin que se pretende

1.2.1. Necesidad de regulación

La expedición del presente acto administrativo responde a una necesidad imperiosa de orden público y seguridad jurídica. Se ha observado una persistente precarización laboral que ha mutado desde las antiguas cooperativas de trabajo asociado hacia el uso indebido y sistemático del contrato sindical. Esta sofisticación del fraude requiere una respuesta institucional que deleve la realidad de las relaciones de trabajo subordinado tras estas fachadas asociativas.

La regulación propuesta busca cerrar las brechas operativas generadas tras la nulidad parcial de regulaciones anteriores que no lograron contener el fenómeno. Si bien existen prohibiciones generales en el Código Sustantivo del Trabajo, la falta de criterios técnicos específicos para el contrato sindical ha dificultado la labor de inspección y vigilancia. Es indispensable dotar a los funcionarios de parámetros claros para distinguir la cooperación sindical legítima del simple suministro de personal.

En cuanto a la ejecución de las Leyes 1429 de 2010 y 1438 de 2011, el decreto resulta vital para proteger sectores críticos, especialmente el de la salud. Sin reglas que detallen el control sobre las Empresas Sociales del Estado y las IPS, la prohibición de tercerizar actividades misionales permanentes mediante contratos sindicales sería ineficaz. El reglamento operativiza las sanciones y controles previos necesarios para frenar la intermediación ilegal en estos entornos tan sensibles.

Por otro lado, es urgente trasladar al ámbito administrativo la técnica del *"haz de indicios"* validada por la jurisprudencia nacional y la Recomendación 198 de la OIT. Esta herramienta permitirá a los inspectores del



trabajo superar la verificación meramente formal de los documentos del sindicato para evaluar la realidad material de la prestación. Se busca identificar con precisión cuándo la organización carece de autonomía técnica y actúa como un mero proveedor de mano de obra.

La normativa también es necesaria para frenar la erosión estructural de los derechos de asociación y negociación colectiva en el país. La instrumentalización del contrato sindical con fines de lucro fragmenta las unidades productivas y mercantiliza la función reivindicativa de las organizaciones obreras. Al establecer salvaguardas democráticas, el Estado protege la esencia del sindicalismo y evita que se convierta en un instrumento de precarización bajo un velo de solidaridad.

De otra parte, también existe una urgencia manifiesta por proteger la integridad y dignidad de las personas trabajadoras en la ejecución de estos contratos. Actualmente, la falta de una normativa clara ha permitido que los afiliados partícipes queden en condiciones de vulnerabilidad frente a conductas de acoso laboral. La ausencia de canales de denuncia efectivos en el marco asociativo impide una protección real del talento humano.

Por lo anterior, este proyecto establece como requisito obligatorio la inclusión de políticas y protocolos contra el acoso sexual y la discriminación. Resulta imperativo que la autonomía sindical no se convierta en un obstáculo para la investigación de violencias basadas en género. La regulación asegura que todo contrato sindical cuente con una ruta clara de prevención y atención ante estas conductas.

Esta medida se alinea con el mandato constitucional de garantizar un trabajo en condiciones dignas y justas para todas las personas. Al exigir que el reglamento del contrato sindical contenga procedimientos disciplinarios con debido proceso, se evita la arbitrariedad en la ejecución de las labores. El objetivo es que la figura asociativa no sea un espacio de exclusión de los derechos fundamentales de carácter preventivo.

Asimismo, la obligatoriedad de depositar estos protocolos ante la Dirección Territorial refuerza la vigilancia estatal. No basta con la existencia formal del documento; la autoridad administrativa debe verificar que los mecanismos de protección sean idóneos y reales. Esto permite cerrar brechas de impunidad que suelen presentarse en esquemas de contratación tercerizada o fraudulenta.

Finalmente, al exigir requisitos estrictos de transparencia y la consulta previa a los afiliados partícipes, el Gobierno Nacional garantiza el cumplimiento del mandato de trabajo decente. Se pretende que el contrato sindical recupere su verdadera naturaleza como una herramienta de bienestar colectivo, autonomía y autogestión de los trabajadores. De esta manera, se asegura que quienes se benefician de una labor subordinada asuman plenamente sus responsabilidades legales como empleadores.

1.2.2. Alcance de la regulación

El presente proyecto de decreto tiene un alcance general y de estricto orden público, con aplicación imperativa en todo el territorio nacional. Las disposiciones consagradas en esta normativa se aplicarán a todos los empleadores e instituciones de carácter público y privado, sin excepción alguna. De igual manera, cobija a las organizaciones sindicales de cualquier grado que pretendan suscribir o ejecutar acuerdos bajo esta figura. Se establece, además, un énfasis de vigilancia especial y prioritario sobre las Empresas Sociales del Estado (ESE) e Instituciones Prestadoras de Salud (IPS).

En su alcance material, la regulación proscribire de manera absoluta que las organizaciones sindicales actúen como empresas de servicios temporales o ejecuten actos de simple intermediario. Para garantizar la licitud del contrato sindical, la normativa exige la demostración plena de autonomía técnica, administrativa y financiera por parte del ente ejecutor. Se prohíbe tajantemente la vinculación de personal para el desarrollo de actividades misionales permanentes que deban ser cubiertas directamente por la entidad. Con ello, se asegura que el sindicato asuma los verdaderos riesgos de la obra o el servicio contratado.

La normativa también abarca la fase precontractual, imponiendo requisitos habilitantes rigurosos para la validez y perfeccionamiento de la figura asociativa. Se exige una antigüedad mínima de constitución del sindicato, la aprobación asamblearia previa y un estudio técnico de suficiencia de talento humano por parte del contratante. Asimismo, el alcance del decreto dota a las autoridades de un catálogo detallado de indicios objetivos de intermediación laboral ilegal. Estos criterios permitirán a los inspectores evaluar anomalías como la concordancia de fechas de afiliación, la falta de negociación colectiva y la subordinación material.

En la esfera de la ejecución, el alcance de la regulación se extiende a la protección integral de los derechos humanos y laborales de los afiliados partícipes. La normativa exige que el reglamento interno garantice compensaciones no inferiores a la proporción del salario mínimo y el pago de recargos legales. Igualmente, obliga a la implementación de un procedimiento disciplinario interno que respete escrupulosamente el debido proceso y la doble instancia. Se incluye la exigencia ineludible de adoptar políticas y rutas para la prevención del acoso laboral, acoso sexual y discriminación.

Finalmente, el alcance regulatorio comprende el blindaje de las obligaciones frente al Sistema de Seguridad Social Integral y el fortalecimiento de la fiscalización estatal. Se establece que el ingreso base de cotización se calculará sobre la totalidad de las compensaciones, sin que pueda ser inferior a un salario mínimo. A nivel institucional, la normativa ordena la creación de un Sistema de Información y Registro de Contratos Sindicales. Esta herramienta permitirá el cruce de datos con otras autoridades, la promoción de acuerdos de formalización y la imposición de multas o la cancelación del registro sindical.

1.2.3. Fin que se pretende

El propósito fundamental de la presente normativa es materializar el mandato constitucional que garantiza el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. La regulación persigue erradicar definitivamente las prácticas de intermediación laboral ilegal que, bajo el amparo formal del contrato sindical, precarizan el empleo y vulneran los derechos irrenunciables de los trabajadores. Se pretende que la descentralización productiva no se convierta en una estrategia elusiva para evadir las cargas prestacionales propias del verdadero empleador.

Asimismo, la intervención reglamentaria tiene el fin ineludible de proteger la esencia, autonomía y naturaleza jurídica de las organizaciones sindicales. La normativa busca impedir que estas instituciones, concebidas constitucionalmente para la defensa y reivindicación de los intereses colectivos, sean instrumentalizadas y mercantilizadas como simples agencias proveedoras de mano de obra. Con esto se asegura que la libertad sindical no sea desvirtuada para encubrir negocios lucrativos expresamente prohibidos por la ley laboral.

De manera específica, el acto administrativo pretende corregir las profundas distorsiones y la sistemática tercerización ilegal detectada en la contratación estatal. El fin primordial es salvaguardar al talento humano en



salud que presta sus servicios en las Empresas Sociales del Estado y en las Instituciones Prestadoras de Salud. Mediante la fijación de prohibiciones claras, se busca detener el abuso de la figura y garantizar que la atención sanitaria se soporte en personal vinculado con plenas garantías.

Para lograr estos cometidos, la regulación tiene como fin dotar a las autoridades de inspección, vigilancia y control de herramientas probatorias objetivas y estandarizadas. Al establecer un catálogo riguroso de indicios de intermediación laboral ilegal, se pretende que la administración cuente con la capacidad técnica y operativa para descorrer el velo corporativo. Esto permitirá sancionar a quienes carezcan de verdadera autonomía administrativa, técnica y financiera en la ejecución material de los acuerdos.

Adicionalmente, el proyecto persigue la consolidación de entornos laborales seguros, democráticos y respetuosos de la dignidad humana para todos los afiliados partícipes. La normativa tiene el propósito de erradicar la arbitrariedad en la ejecución de las labores, exigiendo el respeto irrestricto al debido proceso disciplinario. Además, busca establecer mecanismos reales, vinculantes y efectivos para la prevención, atención y sanción del acoso laboral y las violencias basadas en género dentro del marco asociativo.

Finalmente, la expedición de este decreto persigue un fin esencialmente correctivo y promotor de la formalización laboral directa en el mercado colombiano. Al estipular mecanismos normativos como la reducción gradual de sanciones para aquellos terceros contratantes que formalicen voluntariamente a sus trabajadores, se incentiva el cumplimiento de la ley. Se pretende, en última instancia, asegurar la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social Integral y consolidar una cultura institucional de trabajo decente.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El presente decreto tiene un ámbito de aplicación general y de orden público en todo el territorio nacional, rigiendo sobre la totalidad de las relaciones contractuales que involucren el uso de la figura del contrato sindical. Su cobertura material se fundamenta inexcusablemente en el principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formalidades. Esto implica que sus disposiciones son oponibles a cualquier esquema de contratación que, bajo la apariencia de un acuerdo colectivo o sindical, tenga la potencialidad de ocultar verdaderos vínculos laborales subordinados, abarcando tanto al sector privado como a las entidades estatales.

En cuanto a los sujetos pasivos de la regulación, la norma se dirige en primer lugar a las empresas beneficiarias o instituciones contratantes, sin importar su naturaleza jurídica. Este grupo comprende a todos los empleadores, haciendo un énfasis especial y restrictivo en las Empresas Sociales del Estado (ESE) e Instituciones Prestadoras de Salud (IPS). La regulación obliga a estos actores a justificar mediante estudios técnicos de suficiencia la necesidad de acudir a esta figura, impidiendo que su conducta desborde la colaboración legítima y se convierta en una intermediación ilegal para cubrir actividades misionales permanentes.

En segundo lugar, el decreto abarca de manera directa, estricta y focalizada a las organizaciones sindicales de cualquier grado que suscriban o ejecuten contratos sindicales. El análisis regulatorio sobre estos sujetos se centra en verificar si poseen y demuestran una verdadera autonomía técnica, administrativa y financiera

para la ejecución de la obra o la prestación del servicio. La normativa exige que estas organizaciones asuman los riesgos con sus propios medios, prohibiendo de forma perentoria que actúen como agencias de servicios temporales, simples intermediarios o fachadas desprovistas de estructura organizativa.

De manera específica y diferenciada, la regulación dirige mandatos de protección irrenunciables hacia los afiliados partícipes del contrato sindical. La normativa establece controles rigurosos para evitar que el modelo asociativo sea desnaturalizado en su perjuicio, garantizando salvaguardas democráticas como la consulta previa mediante votación personal, libre y secreta. Asimismo, impone obligaciones ineludibles de garantizar compensaciones dignas, el pago estricto al Sistema de Seguridad Social Integral y la implementación de protocolos efectivos para prevenir, investigar y sancionar el acoso laboral y las violencias basadas en género.

Finalmente, en el ámbito de las autoridades, el decreto va dirigido al Ministerio del Trabajo, específicamente a sus Direcciones Territoriales y a los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social. La norma define el marco de competencia de estos funcionarios, dotándolos de un catálogo de indicios objetivos para constatar la realidad de las relaciones de trabajo y declarar la existencia de intermediación ilegal. En virtud de ello, quedan facultados para promover acuerdos de formalización, imponer multas disuasorias e, incluso, solicitar ante los jueces del trabajo la disolución y cancelación del registro sindical.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

La competencia fundamental para la expedición de este proyecto normativo emana directamente del artículo 189, numeral 11, de la Constitución Política. Esta disposición consagra la potestad reglamentaria originaria del Presidente de la República, necesaria para asegurar la estricta y cumplida ejecución de las leyes. El ejercicio de esta facultad resulta imperativo en el presente caso para materializar los mandatos de protección especial al trabajo consagrados en el artículo 25 superior.

Asimismo, la intervención administrativa se fundamenta en la obligación ineludible de hacer efectivo el artículo 53 de la Carta Magna. Esta norma erige la primacía de la realidad sobre las formas establecidas por los sujetos de las relaciones laborales como un principio mínimo fundamental. El Ejecutivo ejerce su competencia reglamentaria precisamente para dotar a la administración de los mecanismos idóneos que permitan develar cualquier figura jurídica que pretenda ocultar verdaderas relaciones de trabajo.

En estricta armonía, la competencia se afianza en el mandato del artículo 39 constitucional frente a la protección de la asociación sindical. Dado que esta institución fue concebida para la defensa y promoción de los intereses de los trabajadores, el Estado tiene el deber de evitar su desnaturalización. La potestad reglamentaria actúa aquí como un freno necesario frente a la comercialización o intermediación lucrativa de mano de obra a través del sindicalismo.

A nivel legal, la competencia se sustenta en la necesidad apremiante de reglamentar las disposiciones sustantivas del Código Sustantivo del Trabajo. Los artículos 34 y 35 exigen una delimitación administrativa clara frente a la intermediación ilegal y la falta de autonomía técnica, administrativa y financiera. De igual forma, el desarrollo normativo se apoya en los artículos 355 y 482 ibídem, que rigen la prohibición de lucro y los límites materiales del contrato sindical.



Por otro lado, la potestad reglamentaria recae de manera directa sobre los mandatos prohibitivos establecidos en la Ley 1429 de 2010. Específicamente, su artículo 63 impone la obligación de proteger al personal frente a modalidades de vinculación que afecten sus derechos prestacionales en actividades misionales permanentes. La correcta operativización de este mandato exige un cuerpo reglamentario que estipule criterios objetivos de inspección y vigilancia.

Adicionalmente, la competencia del Gobierno Nacional abarca la reglamentación urgente de la Ley 1438 de 2011 en el sector de la salud. Sus artículos 59 y 103 prohíben expresamente la vinculación de personal misional permanente bajo figuras que constituyan intermediación laboral ilegal. El desarrollo de estas normas resulta esencial para impedir que la contratación sindical se instrumentalice como una fachada precarizadora en las Empresas Sociales del Estado e Instituciones Prestadoras de Salud.

Finalmente, la expedición del decreto se articula con las amplias facultades de fiscalización otorgadas por la Ley 1610 de 2013 y el artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo. Estas disposiciones normativas facultan al Ministerio del Trabajo para promover la formalización, imponer multas disuasorias y solicitar la cancelación de registros sindicales. El presente acto administrativo es el vehículo jurídico indispensable para materializar dichas competencias y asegurar la eficacia de la acción estatal.

3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El proyecto de decreto se fundamenta en disposiciones constitucionales y legales que gozan de plena vigencia y exigibilidad en el ordenamiento jurídico colombiano. En la cúspide de esta estructura, los artículos 25, 39 y 53 de la Constitución Política mantienen su vigor imperativo como garantes del trabajo digno, la primacía de la realidad y la libertad sindical. De igual manera, los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo se encuentran plenamente integrados al bloque de constitucionalidad, irradiando sus efectos vinculantes sobre toda la normativa interna.

En el plano estrictamente legal, las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo que son objeto de desarrollo y reglamentación se encuentran totalmente activas y operantes. Específicamente, los artículos 34 y 35 sobre intermediación, así como el 355 que prohíbe el ánimo de lucro sindical, son normas de orden público vigentes. Asimismo, la figura del contrato sindical contenida en los artículos 373 y 482 demanda esta actualización reglamentaria para garantizar que su aplicación práctica no desvirtúe su finalidad lícita original.

Por otra parte, la prohibición de tercerización ilegal y el uso de modalidades análogas consagrada en el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010 surte plenos efectos jurídicos en la actualidad. Esta norma, junto con el artículo 71 de la Ley 50 de 1990 referente al monopolio de las empresas de servicios temporales, exige una reglamentación inmediata que precise su alcance frente al contrato sindical. El desarrollo de estas disposiciones es esencial para cerrar el vacío operativo que facilita la elusión de cargas patronales.

De forma complementaria y especializada, los mandatos de la Ley 1438 de 2011, en sus artículos 59 y 103, conservan total vigencia restrictiva para el sector de la salud. Estas normas exigen medidas administrativas reales que impidan la vinculación del talento humano misional permanente a través de figuras elusivas en las Empresas Sociales del Estado e Instituciones Prestadoras de Salud. Igualmente, las facultades de inspección otorgadas al Ministerio por la Ley 1610 de 2013 se encuentran completamente habilitadas.

En conclusión, el presente acto administrativo no desarrolla disposiciones derogadas, declaradas inexequibles, obsoletas o suspendidas. Por el contrario, se limita a instrumentalizar mandatos superiores y legales de imperioso y actual cumplimiento. La expedición del decreto asegura que la aplicación de la normativa vigente por parte de las autoridades de inspección y vigilancia responda eficazmente a las maniobras fraudulentas contemporáneas del mercado laboral.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Además de las modificaciones puntuales, el presente proyecto normativo tiene como propósito adicionar un articulado sustantivo e independiente al Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo. Todas aquellas disposiciones del acto administrativo que no adicionan, subrogan o modifican un artículo específicamente numerado, se incorporarán íntegramente al cuerpo compilatorio. Esta técnica administrativa busca garantizar la unidad de materia y evitar la dispersión de la normativa laboral, asegurando que las reglas inéditas sobre intermediación ilegal y contrato sindical queden debidamente sistematizadas.

En concordancia con la sistematización propuesta, el decreto contempla la adición expresa del artículo 2.2.2.1.28 al mencionado estatuto reglamentario. Esta modificación técnica integra un catálogo de garantías irrenunciables que deben constar obligatoriamente en el reglamento de ejecución de todo contrato sindical. Al elevar estas exigencias, se asegura que los afiliados partícipes cuenten con un marco protector definido frente a las compensaciones y los debidos procedimientos disciplinarios. Con esta adición normativa, el Estado busca cerrar definitivamente los vacíos que facilitaban la vulneración de derechos.

Asimismo, la propuesta normativa dispone la subrogación del artículo 2.2.2.1.30 del citado decreto, relativo al depósito del contrato sindical ante las autoridades administrativas. La sustitución integral de esta disposición resulta imperativa para actualizar los requisitos de validez, incorporando la obligación ineludible de anexar protocolos de prevención de violencias de género. Al subrogar materialmente este artículo, el Ejecutivo fortalece el control previo y la vigilancia institucional, garantizando que el depósito ante la Dirección Territorial no opere jamás como una mera formalidad documental.

Finalmente, el articulado incluye una cláusula general de vigencia y derogatoria respecto de todas las disposiciones que le sean contrarias, conforme a la técnica jurídica establecida. Esta previsión garantiza la coherencia absoluta del sistema al remover cualquier norma de igual o inferior jerarquía que pudiese obstaculizar la aplicación de los controles. La integración armónica de estas reglas permite una consolidación efectiva de la política de formalización laboral, dotando de total claridad hermenéutica a los sujetos obligados y a las autoridades de inspección territorial.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo

La revisión exhaustiva de la jurisprudencia emanada de los órganos de cierre resulta determinante para cimentar la viabilidad jurídica de esta normativa. En primer término, la Corte Constitucional, mediante la emblemática Sentencia C-614 de 2009, sentó un precedente inquebrantable al censurar de manera frontal los procesos de deslaborización encubiertos. El máximo tribunal advirtió que utilizar formas asociativas legalmente válidas con el propósito último de falsear la verdadera relación de trabajo constituye una



vulneración inaceptable. Este fallo obliga a la administración a aplicar rigurosamente el principio de la primacía de la realidad para blindar las garantías fundamentales de los trabajadores.

En esta misma línea de protección integral, la jurisdicción constitucional ha consolidado directrices precisas sobre los límites de la descentralización. Providencias como la Sentencia T-378 de 2023 y la C-593 de 2014 reiteran que toda tercerización solo es válida cuando el ente ejecutor ejerce una verdadera independencia técnica y directiva. El juez superior aclara que la empresa beneficiaria debe recibir un servicio especializado y no lucrarse del mero suministro de personal subordinado sin asumir su carga prestacional. Esta doctrina dogmática justifica plenamente la imposición de controles previos y garantías inalienables en la ejecución material del contrato sindical.

Por su parte, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha delimitado estrictamente la naturaleza jurídica de estos acuerdos colectivos. Mediante la Sentencia CSJ SL3360-2021, la corporación precisó que el ejercicio lícito de esta figura requiere indefectiblemente de organizaciones sindicales serias, sólidas y financieramente sostenibles. Adicionalmente, el alto tribunal fue enfático al advertir en la providencia CSJ SL3086-2021 que los sindicatos jamás pueden convertirse en un simple sucedáneo de las extintas cooperativas. Esta postura legitima la potestad del Ejecutivo para exigir estudios técnicos de suficiencia dentro de la nueva normativa.

Ante la instrumentalización abusiva del modelo asociativo, la justicia ordinaria ha adoptado la técnica probatoria del "haz de indicios" (CSJ SL1439-2021) para desentrañar la realidad contractual. Consecuencialmente, las sentencias CSJ SL1174-2022 y CSJ SL1639-2022 determinaron que, al constatarse el suministro ilegal de personal, procede declarar ineludiblemente el contrato de trabajo realidad. En estos escenarios probados de simulación, la organización sindical falsa pasa a reputarse como un simple intermediario solidario. Estos pronunciamientos respaldan de forma directa la incorporación de indicios objetivos de laboralidad en el articulado para optimizar las facultades de inspección.

Desde la óptica del contencioso administrativo, el Consejo de Estado ha trazado lineamientos esenciales sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria en materia laboral. Mediante providencia del 6 de julio de 2017, al anular parcialmente el Decreto 583 de 2016, la corporación censuró la confusión conceptual entre la tercerización lícita y la intermediación restringida. Este proyecto atiende de forma estricta esa *ratio decidendi*, respetando la distinción legal y focalizando la acción sancionatoria exclusivamente sobre la intermediación fraudulenta. Con ello, se subsanan los vacíos del pasado y se asegura una reglamentación administrativamente impecable.

Asimismo, la jurisprudencia unificada de este tribunal ha ratificado la aplicación del principio de la primacía de la realidad en el ámbito de las entidades estatales. La Sentencia de Unificación del 25 de agosto de 2016 consolidó los criterios para declarar la existencia de un vínculo laboral encubierto cuando se demuestran sus elementos esenciales, sin importar la denominación del contrato. Esta doctrina imperativa permite que el Ministerio del Trabajo cuente con un respaldo jurisprudencial robusto para sancionar a las entidades públicas, como las Empresas Sociales del Estado, que incurran en estas prácticas elusivas de manera sistemática.

Finalmente, la reciente providencia del Consejo de Estado del 15 de febrero de 2024 (Radicación 11001-03-24-000-2011-00267-00) consolida la viabilidad de la intervención del Ejecutivo. La Sección Primera avaló la total validez de exigir condiciones laborales mínimas, dignas e irrenunciables a los partícipes de los modelos



asociativos. El máximo tribunal concluyó que imponer estas garantías protectoras no contraviene en lo absoluto la naturaleza solidaria de dichas figuras colectivas. Este fallo constituye el pilar final que legitima la expedición de esta normativa para erradicar definitivamente la intermediación fraudulenta generalizada.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

Como circunstancia jurídica adicional de gran envergadura, la expedición de esta normativa materializa y honra los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano ante la Organización Internacional del Trabajo. La regulación se articula armónicamente con las disposiciones vinculantes del bloque de constitucionalidad, asegurando que las directrices sobre la relación de trabajo y la proscripción de la precarización se integren de manera plenamente efectiva y operativa al ordenamiento interno aplicable.

Asimismo, el proyecto reglamentario encuentra un sustento jurídico insoslayable en las bases y propósitos estructurantes del vigente Plan Nacional de Desarrollo, cuyo eje transversal exige garantizar el trabajo decente. La intervención administrativa converge estrictamente con las metas de formalización laboral y la consolidación de la justicia social en el país. En consecuencia, el articulado propuesto se erige como una política estatal ineludible que responde al mandato legal de erradicar cualquier intermediación abusiva y encubierta.

Por otro lado, la normativa plantea un escenario de coordinación interinstitucional indispensable para el fortalecimiento económico y estructural del Sistema de Seguridad Social Integral. Al disponer la creación del Sistema de Información y Registro de Contratos Sindicales, el decreto habilita legalmente el cruce de datos y la fiscalización conjunta con la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales. Esta circunstancia jurídica dota al Estado de un mecanismo preventivo formidable para detectar la evasión de aportes en tiempo real.

Finalmente, resulta pertinente destacar que el proyecto incorpora una circunstancia jurídica de carácter premial y transicional orientada a la formalización definitiva del empleo. La normativa no se agota en su faceta puramente sancionatoria y punitiva, sino que habilita mecanismos de reducción gradual de multas para aquellos infractores que decidan vincular laboralmente a los trabajadores afectados. Esta figura garantiza la reparación material del daño causado por la tercerización ilegal, estabilizando las relaciones verdaderamente subordinadas

4. IMPACTO ECONÓMICO

La expedición de esta normativa no genera un impacto económico negativo ni erogaciones adicionales a cargo del Presupuesto General de la Nación. Las medidas de inspección, vigilancia y control establecidas serán asumidas por el Ministerio del Trabajo mediante su capacidad técnica, administrativa y humana actual. La implementación del Sistema de Información y Registro de Contratos Sindicales se desarrollará optimizando los recursos tecnológicos e institucionales preexistentes, sin comprometer o requerir apropiaciones presupuestales extraordinarias para su entrada en estricto y total funcionamiento.

Por el contrario, el proyecto proyecta un impacto económico altamente positivo y estabilizador sobre el Sistema de Seguridad Social Integral en Colombia. Al proscribir las prácticas elusivas y exigir el pago de aportes sobre la totalidad de los ingresos percibidos por el afiliado partícipe, se corrige un déficit histórico de recaudo. Esta formalización obligatoria incrementará significativamente los flujos de cotización en salud, pensiones y riesgos



COLOMBIA
POTENCIA DE LA
VIDA



Trabajo

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

laborales, fortaleciendo la viabilidad financiera de las entidades administradoras frente a las contingencias del mercado.

Frente a las empresas beneficiarias y las Instituciones Prestadoras de Salud, la regulación no impone nuevas cargas tributarias ni sobrecostos ajenos al ordenamiento. El impacto económico para estos actores se contrae exclusivamente al cumplimiento estricto de las obligaciones prestacionales que ya les correspondían como verdaderos empleadores. La normativa neutraliza la competencia desleal generada por quienes reducen artificialmente sus costos operativos mediante la tercerización fraudulenta, promoviendo un entorno de equidad corporativa y protegiendo el patrimonio público de futuras condenas judiciales solidarias.

Desde una perspectiva microeconómica, la normativa asegura un impacto distributivo justo y dignificante para los afiliados partícipes de las organizaciones sindicales. Al garantizar compensaciones proporcionales al salario mínimo y el reconocimiento ineludible de recargos por trabajo suplementario, se protege el poder adquisitivo y el mínimo vital de la fuerza laboral. Esta inyección directa de recursos formales en los hogares colombianos estimula el consumo interno, reduce los niveles de precariedad y fomenta el crecimiento económico desde las bases productivas de la sociedad.

Finalmente, la regulación estructura un mecanismo económico premial diseñado estratégicamente para incentivar la formalización laboral voluntaria y la reducción de la litigiosidad. La posibilidad de condonar gradualmente hasta el cien por ciento de la sanción pecuniaria estimula a los infractores a reconducir sus presupuestos hacia la contratación directa e indefinida. Este enfoque económico transforma el poder punitivo del Estado en una herramienta de inversión en capital humano, asegurando la sostenibilidad empresarial mientras se consolida la garantía material del trabajo decente.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

La expedición de la presente normativa no requiere la asignación de recursos adicionales con cargo al Presupuesto General de la Nación. Las obligaciones y competencias asignadas a las Direcciones Territoriales y a los Inspectores de Trabajo se ejecutarán estrictamente dentro del marco de las apropiaciones presupuestales vigentes. El Ministerio del Trabajo asumirá las labores de inspección, vigilancia y control utilizando su planta de personal actual y su capacidad instalada. Por ende, la implementación de este acto administrativo no genera un impacto fiscal que altere el marco de gasto a mediano plazo.

Respecto a la creación del Sistema de Información y Registro de Contratos Sindicales, su diseño e implementación operativa no demandan una erogación extraordinaria. Este desarrollo tecnológico se llevará a cabo mediante la optimización y articulación de las plataformas digitales e infraestructuras informáticas preexistentes en la entidad. La dependencia tecnológica del Ministerio gestionará este requerimiento integrándolo a sus planes de acción operativos anuales. Así, se garantiza la materialización del registro sin incurrir en procesos de contratación pública adicionales que afecten negativamente la disponibilidad presupuestal de la cartera ministerial.

La interoperabilidad dispuesta para el cruce de datos con la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) tampoco representa un costo fiscal nuevo o imprevisto. Esta coordinación interinstitucional se materializará a través de la suscripción de convenios técnicos de intercambio de información, amparados en el principio constitucional de colaboración armónica entre entidades. Esta sinergia administrativa permite

maximizar el rendimiento de las herramientas de fiscalización ya operativas en el Estado. En consecuencia, la vigilancia sobre la evasión prestacional se financia íntegramente con el presupuesto ordinario asignado a cada organismo interviniente.

En virtud de lo expuesto, la iniciativa gubernamental se encuentra plenamente alineada con los principios de austeridad, eficiencia y racionalidad del gasto público. Al no generar obligaciones que superen el presupuesto de funcionamiento del Ministerio, resulta innecesario tramitar un concepto previo de viabilidad fiscal ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La normativa se sostiene sobre la estructura financiera actual, asegurando que la protección del trabajo decente y la erradicación del fraude se logren mediante una gestión administrativa responsable, austera y sostenible a largo plazo.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

La expedición del presente decreto no tiene impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

La expedición de esta normativa se sustenta en rigurosos estudios técnicos y diagnósticos sectoriales adelantados de manera reciente por el Ministerio del Trabajo. Estos análisis estadísticos revelan una grave distorsión estructural en el mercado, evidenciando que el 95,1% de los contratos sindicales a nivel nacional se suscriben actualmente en el sector público. Esta concentración anómala demuestra fehacientemente que la figura asociativa ha perdido su vocación protectora natural, mutando hacia un mecanismo diseñado de forma casi exclusiva para facilitar la tercerización estatal.

Profundizando en este diagnóstico, los informes técnicos evidencian una focalización crítica y alarmante dentro del sistema sanitario colombiano. De la totalidad de los convenios suscritos en el sector público, el 98,2% se concentra de manera directa en el sector de la salud, operando a través de Empresas Sociales del Estado e Instituciones Prestadoras de Salud. Esta estadística innegable comprueba empíricamente una precarización sistemática y sostenida del talento humano en salud, el cual resulta despojado de sus garantías laborales mínimas.

Desde una perspectiva netamente cualitativa, la inspección laboral ha documentado que en la ejecución material de estos acuerdos se vulneran flagrantemente múltiples derechos colectivos. Los estudios demuestran la imposición recurrente de reglamentos internos que prohíben la huelga, coartan la libertad de expresión y anulan la verdadera negociación colectiva. Adicionalmente, se constató que a los afiliados partícipes se les aplican regímenes disciplinarios idénticos a los de un empleador tradicional, lo que ratifica la existencia de una clara subordinación directa con la institución contratante.

En conclusión, el acervo probatorio técnico e institucional confirma sin lugar a dudas el fenómeno de traslación del fraude hacia esta figura asociativa. Ante la contundencia de estos datos, la intervención gubernamental a través de la presente normativa deja de ser facultativa para convertirse en un imperativo legal ineludible. Los estudios sustentan técnicamente la urgencia de adoptar el haz de indicios objetivos propuesto, permitiendo a la autoridad administrativa diferenciar inequívocamente el ejercicio lícito del contrato sindical frente a la intermediación ilegal.



COLOMBIA
POTENCIA DE LA
VIDA



Trabajo

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	N/A
Informe de observaciones y respuestas	N/A
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	N/A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	N/A
Otro	N/A

Aprobó:

SANDRA MILENA MUÑOZ CAÑAS

Viceministra de Relaciones Laborales (e)
Directora de Inspección, Vigilancia y Control
Ministerio del Trabajo

Vo. Bo.

CAMILA ANDREA BOHÓRQUEZ RUEDA

Jefe Oficina Asesora Jurídica
Ministerio del Trabajo