

Bogotá D.C., 7 de diciembre de 2025

Señores
MINISTERIO DE TRABAJO
E.S.M.

Doctora
SANDRA MILENA MUÑOZ (E)
Viceministra de Relaciones Laborales e Inspección
Ministerio del Trabajo
Ciudad

Asunto: Presentación de observaciones al Proyecto de Decreto sobre tercerización e intermediación laboral ilegal

Reciban un cordial saludo

En nombre de la **Federación de Sindicatos de Anestesia (FSA)** y de la **Sociedad Colombiana de Anestesiología y Reanimación – S.C.A.R.E.**, nos permitimos presentar formalmente las observaciones al proyecto de decreto “Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015 y se dictan otras disposiciones sobre la tercerización e intermediación laboral ilegal”.

Las observaciones consolidan los comentarios de fondo realizados por nuestras organizaciones y se orientan a apoyar los objetivos del Ministerio en materia de formalización, inspección laboral y protección efectiva de los derechos de las personas trabajadoras. En particular, destacamos:

1. **La necesidad de incorporar una definición de tercerización para la prestación de servicios especializados**, basada en el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010 y en la autonomía técnica, organizativa y financiera que caracteriza a los prestadores especializados.
2. **La solicitud de precisar el alcance de la presunción reforzada de laboralidad**, a través de un párrafo que permita diferenciar con claridad entre intermediación ilegal y servicios cuya ejecución está reservada a profesionales altamente cualificados.
3. **La propuesta de ajustes al listado de indicios aplicables al contrato sindical**, incluyendo la eliminación de criterios que no permiten inferir intermediación ilegal y la incorporación de nuevos indicios que fortalecen la trazabilidad, la participación real de los afiliados y la autonomía organizativa.
4. **La necesidad de mantener garantías de no desmejora en los procesos de formalización**, de acuerdo con los principios constitucionales de progresividad y primacía de la realidad.

5. **La importancia de que las medidas preventivas y correctivas no afecten modalidades legítimas de prestación especializada de servicios**, particularmente aquellas que garantizan continuidad asistencial en el sistema de salud, especialmente en zonas donde no existen alternativas distintas a la organización colectiva de profesionales.

En conjunto, estas observaciones buscan ofrecer criterios claros, objetivos y verificables que permitan sancionar la intermediación laboral ilegal sin afectar la continuidad ni la organización legítima de servicios altamente especializados, particularmente en el campo de la salud.

Agradecemos la apertura del Ministerio para recibir estos aportes y reiteramos nuestra disposición para participar en los espacios técnicos que consideren pertinentes. Recibiremos la respuesta en los correos: asesoriagremial@scare.org.co y presidenciafsa@gmail.com

Atentamente,

Federación de Sindicatos de Anestesia

Sociedad Colombiana de Anestesiología y Reanimación – S.C.A.R.E.

Observaciones al Proyecto de Decreto del Ministerio del Trabajo

“Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo y se dictan otras disposiciones sobre la tercerización e intermediación laboral ilegal”

Texto del Proyecto	Propuesta de Modificación	Justificación
Artículo 1. <i>Objeto.</i> El presente decreto tiene por objeto adicionar el Capítulo 2 al Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo y se dictan otras disposiciones, mediante el cual se establecen definiciones, indicios, presunciones y medidas preventivas y correctivas orientadas a prevenir, constatar y sancionar la tercerización e intermediación laboral ilegal, así como promover y garantizar la formalización laboral y la protección de derechos individuales y colectivos de las personas trabajadoras.		
Artículo 2. <i>Adición de una Sección 8, al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del</i> DECRETO NÚMERO DE 2025: Adiciónese al Capítulo 2 del Título 3, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, el cual quedará así: “SECCIÓN 8. MEDIDAS PARA LA INSPECCIÓN LABORAL, PREVENCIÓN, CORRECCIÓN Y FORMALIZACIÓN EN MATERIA DE TERCERIZACION E INTERMEDIACION ILEGAL” Artículo 2.2.3.2.1. <i>Definiciones.</i> Para efectos de la aplicación de la presente sección, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:		

1. Tercerización laboral: Es un modo de organización de la producción en virtud del cual una persona, entidad u organización encarga a un tercero la ejecución de determinadas partes, segmentos u operaciones de su proceso productivo, a cambio de un precio determinado, asumiendo el tercero bajo su cuenta y riesgo, con sus propios medios organizativos y con autonomía directiva, técnica, administrativa y financiera. 2. Contratistas y subcontratistas: Son contratistas y subcontratistas, personas naturales o jurídicas quienes contraten en beneficio de terceros, cualquier que sea el acto que le dé origen, la ejecución de obras, trabajos o la prestación de servicios, por un precio determinado, asumiendo todos los riesgos, para realizarlos con sus propios medios y con libertad y autonomía técnica y directiva. 3. Tercerización laboral ilegal: Corresponde a aquellas situaciones en las que una persona o prestador de servicios carece de una organización propia y/o estructura productiva especializada para el desarrollo del encargo y/o cuando sus trabajadores están bajo la subordinación o dependencia del contratante o beneficiario de los servicios. Esta situación se configura cuando se presenta uno o varios indicios previstos en la Recomendación 198 de la OIT, que permiten identificar la existencia de una verdadera relación laboral, aunque se utilicen figuras legalmente reconocidas como el contrato sindical, las empresas de servicios temporales, contratos civiles o comerciales, pre-cooperativas o cooperativas de trabajo asociado, contratos de cooperación o asociatividad o colaboración, contratos de prestación de servicios, empresas asociativas de trabajo, sociedades comerciales, entidades sin ánimo de lucro, y demás semejantes.		
---	--	--

1. Intermediación laboral: La intermediación laboral tiene como fin la prestación de servicios personales por parte de trabajadores de un contratista y a favor, directamente, de un contratante. Se trata por lo tanto, del envío de trabajadores en misión para prestar servicios a empresas o instituciones. 2. Simple intermediario: De acuerdo con el artículo 35 del Código Sustantivo del Trabajo, son simples intermediarios las personas que contratan servicios de otras para ejecutar trabajos en beneficio y por cuenta exclusiva de un empleador. Los simples intermediarios, a menos que declaren su calidad de tales y reporten el nombre del verdadero empleador, responden solidariamente con este de las obligaciones salariales, prestacionales e indemnizatorias contraídas. 1 Intermediación laboral en el contexto del servicio público de empleo: Es la actividad orientada a poner en contacto a trabajadores en búsqueda de un empleo y a empleadores interesados en contratar trabajadores. Tiene lugar en el marco del Servicio Público de Empleo regulado en la Ley 1636 de 2013 y sus reglamentarios. 2 Intermediación laboral con empresas de servicios temporales: Es la actividad de suministro de personal o de envío de trabajadores en misión llevada a cabo por las empresas de servicios temporales autorizadas para tal fin, siempre que se realice para atender las necesidades temporales y excepcionales referidas en el artículo 77 de la Ley 50 de 1990. 3 Intermediación ilegal con empresas de servicios temporales: Consiste en el envío de trabajadores en misión por parte de personas u organizaciones no autorizadas para funcionar como empresas de servicios temporales, o la realizada por empresas de servicios temporales al margen de las situaciones mencionadas		
--	--	--

en el artículo 77 de la Ley 50 de 1990 o excediendo los límites temporales allí previstos. Actividades permanentes: Son las actividades principales relacionadas en del objeto social o el giro ordinario de los negocios de la empresa o persona usuaria.	<i>Tercerización para la Prestación de servicios especializados: <u>Es una modalidad de tercerización laboral legítima en la cual una organización, se obliga a prestar un servicio o ejecutar una obra que requiere un conocimiento técnico, científico o que requiere entrenamiento profesional especializado. Se caracteriza porque el contratista ejecuta el contrato con sus propios medios, asume los riesgos de la prestación y goza de plena autonomía directiva, técnica, administrativa y financiera frente al contratante del servicio.</u></i>	La inclusión de una definición de Tercerización para la Prestación de servicios especializados encuentra respaldo directo en el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010¹, disposición que prohíbe expresamente que las actividades misionales permanentes sean desarrolladas mediante cooperativas o cualquier modalidad de vinculación que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales de los trabajadores. Precisamente por esa prohibición, la definición propuesta no busca abrir un espacio para la intermediación laboral, sino garantizar que las modalidades legítimas de organización especializada de servicios —que cumplen con autonomía técnica, directiva, administrativa y financiera, y que respetan integralmente las normas laborales— puedan ser distinguidas con claridad de las formas prohibidas. Al delimitar con precisión qué constituye una tercerización especializada legítima, se contribuye a asegurar que estas actividades se desarrollen sin afectar los derechos laborales vigentes y en plena coherencia con el mandato protector del artículo 63.
---	--	---

¹ **ARTÍCULO 63. CONTRATACIÓN DE PERSONAL A TRAVÉS DE COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO.** 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 o bajo ninguna otra modalidad de vinculación que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes. Sin perjuicio de los derechos mínimos irrenunciables previstos en el artículo tercero de la Ley 1233 de 2008, las Precooperativas y Cooperativas de Trabajo Asociado, cuando en casos excepcionales previstos por la ley tengan trabajadores, retribuirán a estos y a los trabajadores asociados por las labores realizadas, de conformidad con lo establecido en el Código Sustantivo del Trabajo.

El Ministerio de la Protección Social a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas hasta de cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a las instituciones públicas y/o empresas privadas que no cumplan con las disposiciones descritas. Serán objeto de disolución y liquidación las Precooperativas y Cooperativas que incurran en falta al incumplir lo establecido en la presente ley. El Servidor Público que contrate con Cooperativas de Trabajo Asociado que hagan intermediación laboral para el desarrollo de actividades misionales permanentes incurrirá en falta grave.

		Desde la Federación de Sindicatos de Anestesia y la S.C.A.R.E. consideramos fundamental que el decreto incluya una definición clara sobre la <i>Tercerización para la Prestación de servicios especializados</i>. Esta precisión no pretende abrir excepciones injustificadas, sino dar orden y sentido a una realidad del sistema de salud: existen servicios que, por su naturaleza técnica y científica, solo pueden ser ejecutados por profesionales altamente cualificados y bajo condiciones de autonomía profesional. Incorporar esta definición permite diferenciar —de manera sencilla y transparente— a quienes realizan una provisión simple de mano de obra, de quienes, como nuestros sindicatos, actúan como verdaderos prestadores especializados, con organización propia, capacidad técnica y plena responsabilidad sobre el servicio. Para nosotros es esencial que el decreto reconozca esta distinción, pues es la única forma de evitar que la regulación termine afectando actividades que hoy garantizan la seguridad del paciente y la continuidad del servicio en clínicas y hospitales del país. Además, esta definición facilita que el Ministerio cuente con una herramienta clara para evaluar la legitimidad de los modelos actuales de contratación. Le brinda un marco objetivo para identificar cuándo existe intermediación ilegal y cuándo, por el contrario, se trata de servicios profesionales regulados, como la anestesiología, que requieren autonomía técnica, administrativa y financiera. No es una excepción para debilitar la inspección laboral; es un instrumento para fortalecerla sin afectar la prestación de servicios esenciales. En ese sentido, la definición propuesta no solo es coherente con la jurisprudencia de la Corte Suprema y las normas sectoriales, sino que también honra la misión de nuestras organizaciones: asegurar condiciones dignas para los anestesiólogos, fortalecer la calidad del acto médico y preservar el acceso oportuno a servicios que requieren
--	--	--

		un nivel de experticia que no puede confundirse con la intermediación laboral. Estamos convencidos de que esta precisión normativa ayudará a que el decreto cumpla plenamente su propósito, sin generar efectos no deseados sobre la prestación de servicios de salud que hoy dependen de equipos organizados, responsables y altamente especializados. .
Artículo 2.2.3.2.2. Tercerización laboral ilegal. Se considera que uno o varios contratantes o beneficiarios y sus contratistas o prestadores de servicios incurren en prácticas de tercerización laboral ilegal cuando éstos carecen de una organización propia y estructura productiva especializada para el desarrollo del contrato o del encargo y/o cuando su personal está bajo la dependencia del contratante o beneficiario de los servicios. La tercerización laboral ilegal puede configurarse con cualquier tipo de organización o persona jurídica o natural que preste servicios a una empresa contratante o beneficiaria, tales como precoperativas y cooperativas, sociedades comerciales en sus diferentes formas, empresas unipersonales, sindicatos a través de la figura del contrato sindical, asociaciones, uniones temporales, consorcios, personas naturales prestadoras de servicios, entre otras.		
Artículo 2.2.3.2.3. Presunción reforzada de laboralidad. La prestación de actividades permanentes mediante terceros genera la presunción de existencia de contrato de trabajo con la empresa beneficiaria y las personas que ejecutan dichas actividades, en aplicación del principio constitucional de la primacía de la realidad sobre la formalidad.		

	<u>Parágrafo. La presunción prevista en este artículo no se aplicará cuando la actividad corresponda a un servicio altamente especializado cuyo ejercicio esté reservado por ley a profesionales con cualificación específica y el contratista, acredite estructura propia, autonomía técnica, administrativa y financiera, y asuma los riesgos inherentes a la prestación del servicio.</u>	La precisión propuesta para el parágrafo del artículo 2.2.3.2.3 encuentra sustento en el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, antes citado, que prohíbe expresamente la contratación de actividades misionales permanentes a través de modalidades que afecten los derechos constitucionales, legales y prestacionales de los trabajadores. Esta disposición obliga a distinguir entre prácticas de intermediación laboral ilegal —que buscan eludir obligaciones— y las formas legítimas de prestación de servicios que cumplen plenamente con la autonomía técnica, organizativa y financiera exigida por la ley para garantizar esos derechos. En ese marco, el parágrafo sugerido no crea excepciones ni zonas grises, sino que desarrolla ese mismo mandato: evitar que la presunción reforzada de laboralidad, diseñada para combatir el fraude laboral, termine aplicándose a actividades que por disposición legal requieren un ejercicio profesional autónomo y que, cuando se prestan con estructura propia y asunción de riesgos, no configuran subordinación laboral ni suministro de personal. Además, el parágrafo aclara el alcance de la presunción reforzada de laboralidad, especialmente en actividades cuya ejecución está reservada por ley a profesionales altamente cualificados, como los actos médicos especializados. Esta precisión evita que la presunción —diseñada para combatir la intermediación ilegal— se aplique de manera automática a servicios que, por su naturaleza, se desarrollan con autonomía técnica, administrativa y científica, y bajo una responsabilidad profesional que excluye la subordinación típica de una relación laboral. Además, se armoniza el decreto con la jurisprudencia nacional, que reconoce que cuando un contratista cuenta con estructura propia, asume riesgos y dirige técnicamente la prestación, no existe suministro de personal sino un servicio especializado legítimo.
--	--	--

		De igual forma, el párrafo protege la continuidad de servicios esenciales en el sistema de salud, pues en muchas regiones estos solo pueden ser garantizados mediante organizaciones con capacidad técnica propia, incluidas las de naturaleza sindical. Precisar este alcance no debilita la inspección laboral; por el contrario, ofrece al Ministerio un criterio objetivo para diferenciar entre intermediación ilegal y la prestación especializada que cumplen plenamente con los estándares legales y profesionales. Así, la norma avanza en su propósito de sancionar prácticas irregulares sin afectar a quienes, desde la autonomía profesional y la organización gremial, contribuyen de manera legítima y responsable al acceso seguro y oportuno a servicios de salud especializados.
Artículo 2.2.3.2.4. <i>Indicios de prácticas de tercerización laboral ilegal.</i> Para efectos de verificar si una o varias personas, entidades u organizaciones incurren en prácticas de tercerización laboral ilegal con prestadores o proveedores que carecen de una organización propia y estructura productiva especializada y/o que no tienen personal bajo su dependencia, se tendrán en cuenta los siguientes indicios, los cuales deberán ser valorados en su conjunto: a) Indicios de la tercerización laboral ilegal con contratistas, subcontratistas o prestadores que carecen de una organización propia y estructura productiva especializada. Dentro de estos criterios se encuentran inmersas las siguientes prácticas: El contratista, subcontratista o prestador no es propietario de los medios de producción, incluidos los programas informáticos,		

tecnológicos o digitales esenciales para el funcionamiento del negocio. 1 El contratista, subcontratista o prestador no cuenta con la infraestructura y/o tecnológica necesaria para llevar a cabo el encargo. 2 El contratista, subcontratista o prestador no es el titular de los permisos, licencias, software y programas informáticos de la operación. 3 El contratante o beneficiario es quien concibe y utiliza en su beneficio sistemas automatizados de supervisión y toma de decisiones (gestión algorítmica) para dirigir, supervisar, controlar, evaluar y adoptar decisiones respecto al trabajo realizado por los trabajadores de la empresa proveedora. 4 El contratista, subcontratista o prestador no tiene una estructura y capacidad administrativa suficiente para desarrollar el objeto del contrato. 5 El contratista, subcontratista o prestador no posee capacidad financiera suficiente para llevar a cabo el objeto del contrato, incluido el pago de los salarios, prestaciones e indemnizaciones de sus trabajadores. 6 El contratista, subcontratista o prestador no tiene autonomía técnica y directiva en la ejecución de los procesos y subprocesos contratados. 7 El contratista, subcontratista o prestador incumple sistemáticamente con sus obligaciones corporativas, contables, tributarias, laborales y en general con aquellas que sean aplicables a su actividad.		
--	--	--

8 Los riesgos inherentes a la operación los asume la empresa contratante o beneficiaria. Parágrafo. Sin perjuicio de los documentos que requiera específicamente la autoridad judicial o administrativa, las empresas contratantes y subcontratistas tendrán el deber de demostrar que cuentan con una organización propia y estructura productiva suficiente para desarrollar las actividades contratadas. b) Indicios de la tercerización laboral ilegal con contratistas, subcontratistas o prestadores cuyo personal está subordinado a la empresa contratante o beneficiaria de los servicios. Dentro de estos criterios se encuentran inmersas las siguientes prácticas: 1. La prestación del servicio se realiza según las instrucciones y bajo el control de la empresa contratante o beneficiaria. 2. La empresa contratante o beneficiaria ejerce la potestad reglamentaria y disciplinaria sobre el trabajador. 3. La empresa contratante o beneficiaria decide directa o indirectamente despedir, no renovar los contratos o no asignar más trabajo a los trabajadores. 4. El trabajo implica la integración del trabajador en la organización de la empresa contratante o beneficiaria. 5. El trabajo es efectuado única o principalmente en beneficio de la empresa contratante.		
---	--	--

6. El trabajo debe ser ejecutado personalmente por el trabajador. 7. El contratante o beneficiario determina directa o indirectamente un horario de trabajo. 8. El contratante o beneficiario determina el lugar de trabajo. 9. El trabajo es de cierta duración y tiene cierta continuidad. 10. El trabajo requiere la disponibilidad del trabajador en beneficio del contratante. 11. La empresa contratante suministra las herramientas, maquinaria y materiales para el desarrollo del trabajo, incluido el e-mail corporativo, las licencias, software y programas tecnológicos. 12. La remuneración del trabajador la determina directa o indirectamente la empresa contratante o beneficiaria de los servicios. 13. La empresa contratante o beneficiaria realiza directamente pagos en especie tales como alimentación, vivienda, transporte u otros. 14. La empresa beneficiaria o contratante determina directa o indirecta derechos como el descanso semanal y las vacaciones anuales. 15. La empresa contratante o beneficiaria paga los viajes que ha de emprender el trabajador para ejecutar su trabajo. 16. La empresa contratante o beneficiaria utiliza sistemas automatizados de supervisión y toma de decisiones (gestión algorítmica) para dirigir, supervisar, controlar, evaluar y adoptar		
--	--	--

decisiones respecto al trabajo realizado por los trabajadores de la empresa proveedora. 17. La terminación de contratos de trabajo de personal vinculado directamente a la empresa beneficiaria de los servicios y su posterior vinculación, a través de contratistas o subcontratistas. Parágrafo: En el análisis de estos indicios se aplicará el principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formas establecidas por las partes, y su ejercicio deberá estar precedido de la consideración de que la acreditación de la prestación personal del servicio en favor de un contratante o beneficiario de los servicios hace presumir la existencia de un contrato de trabajo con él. En consecuencia, el contratante o beneficiario tendrá la carga de probar que el trabajador desarrolló su actividad bajo el ámbito exclusivo de la empresa contratista o proveedora.		
Artículo 2.2.3.2.5. <i>Indicios complementarios de uso ilegal de la tercerización laboral con cooperativas y pre cooperativas de trabajo asociado.</i> En el análisis de si una cooperativa y pre cooperativa de trabajo asociado y un beneficiario que contrate con ellas incurren en prácticas de tercerización laboral ilegal, además de los indicios referidos en el artículo anterior, se tendrán en cuenta los siguientes:		

1. La asociación o vinculación del trabajador asociado a la Cooperativa o Pre cooperativa no fue voluntaria. 2. La cooperativa o pre cooperativa tiene vinculación económica con el tercero contratante. 3. Los trabajadores asociados no participan de la toma de decisiones, ni de los excedentes o rendimientos económicos de la cooperativa o pre cooperativa. 4. Los trabajadores asociados no realizan aportes sociales.		
Artículo 2.2.3.2.6. <i>Indicios complementarios de tercerización laboral ilegal en el uso de los contratos sindicales.</i> En el análisis de si un sindicato y un tercero que contrate con él a través de la figura del contrato sindical, incurren en prácticas de tercerización laboral ilegal, además de los criterios referidos en el artículo 3, se tendrán en cuenta los siguientes: 1. El sindicato no fue constituido antes de los seis (6) meses anteriores a la firma del contrato sindical. 2. No se autorizó en asamblea general de afiliados la suscripción del contrato sindical. 3. Los contratantes no suscribieron cauciones suficientes para garantizar las obligaciones directas, las que surjan del contrato sindical, el cumplimiento de las obligaciones legales y las que		

se estipulen para amparar a los afiliados vinculados para su ejecución. 4. El sindicato no cuenta con un reglamento del contrato sindical. 5. El sindicato firmante de un contrato sindical no tiene en su contabilidad una subcuenta para cada uno de los contratos sindicales suscritos. 6. La fecha de afiliación al sindicato de los afiliados partícipes es concordante con la fecha de suscripción o inicio del contrato sindical. 7. Las personas que fungen como directivas sindicales coinciden con quienes fueron directivos o representantes de una anterior cooperativa o pre cooperativa de trabajo asociado. 8. Los afiliados partícipes realizan actividades que antes eran realizadas por trabajadores directos de la empresa contratante o similares a las realizadas por trabajadores directos. 9. El sindicato no ha adelantado procesos de negociación colectiva ni tiene convenciones colectivas celebradas con empresas diferentes a aquellas con las que tiene contrato sindical.	Se solicita la eliminación del numeral 9: El sindicato no ha adelantado procesos de negociación colectiva ni tiene convenciones colectivas celebradas con empresas diferentes a aquellas con las que tiene contrato sindical.	Respetuosamente solicitamos la eliminación del numeral 9 del artículo 2.2.3.2.6, por cuanto la existencia o ausencia de procesos de negociación colectiva no constituye un criterio adecuado ni técnicamente válido para identificar prácticas de tercerización laboral ilegal en el contexto del contrato sindical. La negociación colectiva no es hoy un indicador fiable del funcionamiento democrático ni de la autonomía real de un sindicato. Por el contrario, en muchos sectores —especialmente en el ámbito de la salud— las organizaciones sindicales desarrollan múltiples funciones y beneficios para sus afiliados que van mucho más allá de la celebración de convenciones, incluyendo programas de educación, apoyos económicos, subsidios, representación profesional, bienestar y participación activa en el fortalecimiento de la organización. Reducir la legitimidad sindical a la presencia de una convención
--	--	---

	Se propone incluir nuevos numerales:	colectiva desconoce la evolución del sindicalismo contemporáneo y la diversidad de formas de acción colectiva reconocidas por la OIT. Asimismo, es importante señalar que la capacidad de celebrar convenciones colectivas hoy se encuentra profundamente limitada por factores estructurales del sistema laboral colombiano, entre ellos: la ausencia de garantías estatales efectivas para promover la negociación, las dificultades para lograr acuerdos en sectores fragmentados y las restricciones legales aplicables a entidades públicas, donde por Ley no es posible suscribir convenciones colectivas. Esto genera una asimetría evidente: sindicatos que prestan servicios especializados en instituciones públicas jamás podrán cumplir este numeral, lo cual los coloca injustamente en situación de desventaja frente a sindicatos que operan en entidades privadas. Esta diferenciación normativa no solo es inequitativa, sino que no guarda relación alguna con la finalidad del decreto, que busca identificar intermediación ilegal, no calificar el ejercicio de la negociación colectiva. Por estas razones, mantener el numeral 9 puede conducir a falsos positivos regulatorios, afectando a sindicatos plenamente legítimos que cumplen con autonomía técnica, administrativa y financiera, pero que —por razones ajenas a su voluntad— no han suscrito convenciones colectivas adicionales a su contrato sindical. El indicador no evalúa la existencia de subordinación, no mide autonomía organizativa y no permite inferir suministro de personal. En consecuencia, su uso como indicio de tercerización ilegal resulta impreciso, discriminatorio y desconectado de los elementos verdaderamente relevantes para determinar si existe intermediación irregular. En armonía con los principios de libertad sindical y con la finalidad protectora del decreto, solicitamos respetuosamente la supresión del numeral 9 del artículo 2.2.3.2.6
--	--	---

	9. <u>La junta directiva del sindicato no está integrada mayoritariamente por personas pertenecientes al gremio, oficio o especialidad que constituye el objeto sindical, lo cual puede evidenciar la conformación del sindicato con fines distintos a la representación real de sus afiliados y, en particular, para la ejecución del contrato sindical.</u> 10. <u>El Sindicato no realiza actividades académicas de formación a sus afiliados partícipes relacionadas con sindialismo ni con relacionadas con la actividad que desarrolla</u>	La incorporación de este indicio resulta fundamental para distinguir los sindicatos que cumplen una función auténtica de representación de aquellos que podrían haberse constituido únicamente para ejecutar contratos sindicales sin una base real de afiliados. En un sindicato legítimo, la junta directiva normalmente está conformada por personas que pertenecen al mismo gremio, oficio o especialidad del colectivo que representan, lo cual garantiza conocimiento del entorno laboral, capacidad de defensa de las condiciones de trabajo y una dirección alineada con los intereses de sus afiliados. Cuando la junta directiva no tiene vínculo profesional, gremial o técnico con el sector que constituye el objeto del sindicato, surge un indicio serio de posible estructuración artificial de la organización para facilitar esquemas de intermediación o para reemplazar la vinculación laboral directa. Esta falta de correspondencia entre quienes dirigen el sindicato y quienes integran su base afiliada afecta la autonomía sindical real y es consistente con patrones organizativos utilizados para encubrir suministros de personal. Precisar este indicio no afecta a los sindicatos de gremio ni a los sindicatos por especialidad —cuya naturaleza legítima implica que su dirección esté integrada por profesionales del mismo ámbito—. Por el contrario, fortalece la capacidad del Ministerio para identificar organizaciones creadas con fines distintos a la defensa colectiva del trabajo y permite diferenciar, con criterios objetivos, la actividad sindical genuina de usos indebidos del contrato sindical. De esta manera, el decreto avanza en su propósito de prevenir la tercerización laboral ilegal sin obstaculizar la labor legítima de las organizaciones que representan a trabajadores de profesiones altamente especializadas.
--	--	---

	11. <u>La constitución del sindicato o la aprobación del contrato sindical no puede ser verificada mediante documentos o actas que acrediten la participación efectiva de los afiliados en la asamblea correspondiente, o existen inconsistencias que impiden constatar la deliberación y votación real de los afiliados.</u>	La inclusión de este indicio es necesaria para asegurar que la figura del contrato sindical solo sea utilizada por organizaciones que cuentan con una base afiliada real y con procesos internos efectivos de deliberación colectiva. La asamblea constitutiva y la aprobación del contrato sindical son actos esenciales que garantizan la legitimidad del sindicato y la autonomía de sus afiliados. Por ello, cuando no es posible verificar documentalmente la participación de los afiliados, o se presentan inconsistencias que impiden constatar que hubo deliberación y votación efectiva, surge un indicio claro de posible conformación artificial del sindicato o de utilización de la figura con fines distintos a la representación colectiva. La ausencia de actas completas, listas de asistencia, registros de votación o soportes que acrediten la decisión colectiva afecta directamente la validez del contrato sindical y dificulta la protección de los derechos de los trabajadores vinculados a su ejecución. Además, limita la capacidad del Ministerio del Trabajo para diferenciar entre sindicatos auténticos, que cumplen con los requisitos legales y procedimentales, y organizaciones creadas con el único propósito de celebrar contratos sindicales o facilitar esquemas irregulares de intermediación. Precisar este indicio no restringe la actividad legítima de las organizaciones sindicales, sino que fortalece la transparencia, la trazabilidad y la seguridad jurídica en la utilización del contrato sindical. Asimismo, brinda a la inspección laboral un criterio objetivo y verificable para evaluar la validez de los procesos internos y prevenir usos indebidos de una figura que, cuando se ejecuta con plena autonomía y soporte documental adecuado, constituye una herramienta legítima de organización y participación colectiva de los trabajadores.
--	---	--

	<u>"Parágrafo. Se exceptúan de la anterior prohibición la prestación de servicios o la ejecución de actividades que requieran profesionales con <i>entrenamiento profesional especializado</i>., siempre y cuando el sindicato contratista cuente con estructura propia y un aparato productivo especializado, con autonomía técnica, administrativa y financiera para ejecutar el objeto contractual.</u>	La redacción vigente del párrafo —que prohíbe de manera absoluta el uso del contrato sindical para cubrir actividades permanentes— resulta insuficiente para reflejar la realidad del sistema de salud y la evolución jurisprudencial sobre tercerización lícita. Una prohibición rígida desconoce que existen servicios altamente especializados cuya prestación exige autonomía técnica, organización propia y responsabilidad profesional, condiciones que distan por completo de la intermediación laboral que el decreto busca combatir. Por esta razón proponemos sustituir la prohibición absoluta por un párrafo que preserve la finalidad protectora de la norma, pero permita, bajo condiciones estrictas de autonomía y capacidad organizativa, la prestación especializada de servicios a través de sindicatos que actúan como verdaderos contratistas y no como simples proveedores de mano de obra. Esta propuesta se fundamenta en la jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema de Justicia, según la cual la tercerización es legítima cuando el contratista —incluido un sindicato— ejecuta el encargo con estructura propia, aparato productivo especializado y autonomía directiva, técnica, administrativa y financiera, asumiendo los riesgos inherentes al servicio. El nuevo párrafo incorpora exactamente estos criterios, lo que permite diferenciar de forma clara y verificable entre organizaciones que operan como prestadores especializados y aquellas que incurren en simple suministro de personal. Con ello, la inspección laboral conserva herramientas efectivas para sancionar la intermediación ilegal, mientras que se evita afectar modalidades legítimas de contratación que garantizan la continuidad de servicios esenciales, especialmente en salud, donde la especialidad médica obliga a modelos organizativos distintos al empleo tradicional. En suma, la modificación no debilita el espíritu del decreto: lo hace más
--	--	--

Parágrafo. En ningún caso podrá utilizarse el contrato sindical para cubrir actividades permanentes de la empresa usuaria o beneficiaria de los servicios.		preciso, más justo y más coherente con la realidad del sector y con los estándares jurídicos vigentes.
Artículo 2.2.3.2.7 Medidas para prevenir la tercerización laboral ilegal mediante la figura del contrato sindical. Los trabajadores y trabajadoras afiliados partícipes de un contrato sindical deberán ser consultados mediante votación personal, libre y secreta, en la cual se formulará el siguiente interrogante, con opciones de respuesta “Sí” o “No”: “¿Usted se vinculó de manera libre y voluntaria al contrato sindical, comprendiendo que su relación es de afiliación con el sindicato y no como trabajador de la empresa, y desea continuar vinculado mediante esta modalidad de contrato sindical?” La votación deberá realizarse dentro del año siguiente al inicio del contrato sindical. Para los contratos sindicales que ya se encuentren	¿ Si está vinculado en una Institución pública., existen plantas de cargos creadas para vinculación de los trabajadores?	

vigentes a la entrada en vigor del presente decreto, la consulta deberá efectuarse dentro de los seis (6) meses siguientes. Si el resultado de la consulta fuere negativo, el contrato sindical no podrá ser renovado ni prorrogado. Lo mismo ocurrirá si no se realiza la consulta en los términos previstos en este artículo. En tal caso, el Ministerio del Trabajo deberá antes de que termine el contrato sindical promover un acuerdo de formalización laboral orientado a la vinculación directa de los afiliados como trabajadores de la empresa beneficiaria del contrato sindical sin solución de continuidad	En tal caso, el Ministerio del Trabajo deberá antes de que termine el contrato sindical promover un acuerdo de formalización laboral orientado a la vinculación directa de los afiliados como trabajadores de la empresa beneficiaria del contrato sindical sin solución de continuidad, <u>en cuyo caso las condiciones de vinculación laboral no podrán ser desmejoradas respecto a la remuneración, los ingresos que perciben y las condiciones en las que actualmente prestan el servicio.</u>	El artículo 53 de la Constitución Política de Colombia establece el principio de progresividad de los derechos laborales, el cual implica que las condiciones laborales de los trabajadores no pueden ser desmejoradas. Este principio garantiza que cualquier cambio en las relaciones laborales debe orientarse a mejorar las condiciones de los trabajadores y, en ningún caso, retroceder en los derechos adquiridos. Adicionalmente, el principio de la primacía de la realidad consagrado en el mismo artículo 53 refuerza la protección de los derechos laborales, priorizando la realidad de las condiciones laborales sobre las formalidades contractuales. La Corte Constitucional, en sentencias como la T342 de 2023 y la C185 de 2019, ha señalado que el desmejoramiento de las condiciones laborales tiene un alcance amplio, incluyendo aspectos como salario, categoría del empleo y condiciones materiales del trabajo. En la sentencia T342 de 2023, se destaca que cualquier modificación en las condiciones laborales debe garantizar que no se impongan condiciones menos favorables para el trabajador, lo que constituye una protección integral frente a decisiones arbitrarias o discrecionales. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia SL2730 de 2019, precisó que la imposibilidad de desmejorar las condiciones laborales es un principio rector del derecho laboral colombiano. En esta sentencia, se estableció que cualquier cambio en el contrato de trabajo debe analizarse bajo la premisa de que no se disminuyan las
--	--	---

Parágrafo. Para la consulta de este artículo, aplicarán las mismas garantías de las votaciones para decidir una huelga y la inspección del trabajo siempre garantizará la transparencia y resultados de la votación.		condiciones actuales, salvo que exista una justificación objetiva y que el cambio sea acordado por las partes. La inclusión de esta disposición es indispensable para garantizar la protección de los derechos laborales de los trabajadores en el proceso de formalización. Al asegurar que las condiciones laborales no sean desmejoradas, se cumple con los principios constitucionales de progresividad y primacía de la realidad, así como con los estándares establecidos por la jurisprudencia de las altas cortes. Este enfoque fortalece la confianza en los procesos de formalización laboral y contribuye al cumplimiento de los objetivos de la reforma laboral.
Artículo 2.2.3.2.8. Intermediación laboral con empresas de servicios temporales. No se podrá acudir al servicio temporal que prestan las empresas de servicios temporales para la atención de necesidades permanentes de las empresas usuarias. En consecuencia, estas empresas sólo están autorizadas para cubrir las necesidades temporales y excepcionales previstas en los artículos 77 de la Ley 50 de 1990 que son: 1. Cuando se trate de las labores ocasionales, accidentales o transitorias a que se refiere el artículo 6 del Código Sustantivo del Trabajo. 2. Cuando se requiera reemplazar personal en vacaciones o en uso de licencia. 3. Para atender incrementos en la producción o en la prestación de servicios, en cuyo caso lo será por el término estrictamente indispensable para cubrir el incremento en la producción o el		

servicio, sin que en ningún caso pueda superar el lapso de seis (6) meses prorrogables hasta por seis (6) meses más. Vencido el plazo o cumplida la condición anterior, la empresa usuaria no podrá seguirse atendiendo la necesidad con la misma o con otra empresa de servicio temporal y, en consecuencia, deberá vincular trabajadores directamente. Parágrafo 1. Se prohíbe la continuidad encubierta mediante la rotación sucesiva de diferentes empresas de servicios temporales para cubrir una misma función o necesidad permanente, lo cual se considerará intermediación laboral ilegal. Parágrafo 2. La proporción de personal en misión vinculado a través de empresas de servicios temporales no podrá superar el diez por ciento (10%) del total de la planta de personal de cada dependencia de la empresa usuaria.		
Artículo 2.2.3.2.9. Intermediación laboral ilegal con empresas de servicios temporales. La empresa que envíe trabajadores en misión o suministre personal a otras personas, instituciones u organizaciones sin estar autorizada para funcionar como empresa de servicios temporales, o la que estando autorizada suministre personal por fuera de las situaciones temporales y excepcionales mencionadas en los artículos 77 de la Ley 50 de 1990, 6 del Decreto 4369 de 2006 y 6 de este decreto o excediendo sus plazos máximos, incurrirá en prácticas de intermediación laboral ilegal. También incurrirá en intermediación laboral ilegal la empresa usuaria que se beneficie de esos servicios por parte de personas que		

no cuentan con autorización para funcionar como empresas de servicios temporales o la que se beneficie de los servicios de los trabajadores en misión por fuera de las situaciones temporales y excepcionales mencionadas en los artículos 77 de la Ley 50 de 1990, 6 del Decreto 4369 de 2006 y 6 de este decreto o excediendo sus plazos máximos.		
Artículo 2.2.3.2.10. Medidas preventivas y correctivas. Cuando se constate la existencia de prácticas de tercerización o intermediación laboral ilegales, las autoridades judiciales y administrativas correspondientes, ordenarán a las personas, entidades u organizaciones involucradas la adopción inmediata de las medidas, acciones y correctivos necesarios para poner fin a la vulneración de los derechos laborales, sin perjuicio de las sanciones pecuniarias que resulten procedentes conforme a los artículos siguientes y a las competencias de cada autoridad. Las medidas, acciones y correctivos encaminados al cese de la vulneración de derechos laborales podrán comprender, entre otras, la orden de vinculación directa del personal, la suspensión o terminación de contratos civiles o comerciales irregulares, la regularización de condiciones laborales y de seguridad social, la presentación e implementación de planes de cumplimiento, la remisión a otras autoridades competentes y la suspensión temporal de actividades.	Las medidas, acciones y correctivos encaminados al cese de la vulneración de derechos laborales podrán comprender, entre otras, la orden de vinculación directa del personal sin desmejora de las condiciones con las que fueron contratados , la suspensión o terminación de contratos civiles o comerciales irregulares, la regularización de condiciones laborales y de seguridad social, la presentación e implementación de planes de cumplimiento, la remisión a otras autoridades competentes y la suspensión temporal de actividades.,	El artículo 53 de la Constitución Política de Colombia establece el principio de progresividad de los derechos laborales, el cual implica que las condiciones laborales de los trabajadores no pueden ser desmejoradas. Este principio garantiza que cualquier cambio en las relaciones laborales debe orientarse a mejorar las condiciones de los trabajadores y, en ningún caso, retroceder en los derechos adquiridos. Adicionalmente, el principio de la primacía de la realidad consagrado en el mismo artículo 53 refuerza la protección de los derechos laborales, priorizando la realidad de las condiciones laborales sobre las formalidades contractuales. La Corte Constitucional, en sentencias como la T342 de 2023 y la C185 de 2019, ha señalado que el desmejoramiento de las

Estas medidas, de carácter preventivo, correctivo y disuasorio, tienen por objeto restablecer el orden jurídico vulnerado y eliminar las situaciones de fraude laboral. La empresa usuaria será solidariamente responsable con la empresa de servicios temporales por todas las obligaciones laborales, prestacionales y de seguridad social derivadas de la relación de trabajo en los casos en que se verifique la ocurrencia de intermediación laboral ilegal por Empresa de Servicios Temporales. Parágrafo: La desatención de la orden de adoptar medidas, acciones y correctivos necesarios para cesar la vulneración a los derechos laborales autorizará al Ministerio del Trabajo para imponer nuevas sanciones a cargo de los infractores	El Ministerio de Trabajo deberá facilitar los mecanismos de diálogo social y garantizar la negociación colectiva de los trabajadores.	condiciones laborales tiene un alcance amplio, incluyendo aspectos como salario, categoría del empleo y condiciones materiales del trabajo. En la sentencia T342 de 2023, se destaca que cualquier modificación en las condiciones laborales debe garantizar que no se impongan condiciones menos favorables para el trabajador, lo que constituye una protección integral frente a decisiones arbitrarias o discrecionales. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia SL2730 de 2019, precisó que la imposibilidad de desmejorar las condiciones laborales es un principio rector del derecho laboral colombiano. En esta sentencia, se estableció que cualquier cambio en el contrato de trabajo debe analizarse bajo la premisa de que no se disminuyan las condiciones actuales, salvo que exista una justificación objetiva y que el cambio sea acordado por las partes. La inclusión de esta disposición es indispensable para garantizar la protección de los derechos laborales de los trabajadores en el proceso de formalización. Al asegurar que las condiciones laborales no sean desmejoradas, se cumple con los principios constitucionales de progresividad y primacía de la realidad, así como con los estándares establecidos por la jurisprudencia de las altas cortes. Este enfoque fortalece la confianza en los procesos de formalización laboral y contribuye al cumplimiento de los objetivos de la reforma laboral.
Artículo 2.2.3.2.11. Sanciones. Las empresas, entidades u organizaciones que participen en prácticas de tercerización laboral ilegal o intermediación laboral ilegal, ya sea en calidad de contratantes, beneficiarias, usuarias, contratistas, subcontratistas o		

prestadoras de servicios, serán sancionadas de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 7 de la Ley 1610 de 2013. Adicionalmente, el Ministerio del Trabajo, mediante acto administrativo motivado, podrá imponer las siguientes medidas complementarias: Revocatoria de la autorización o licencia de funcionamiento o abstención de concederla, de las empresas de servicios temporales, cuando se constate afectación grave de los derechos de las personas trabajadoras. Suspensión temporal de actividades, cuando se determine que la tercerización o intermediación ilegal genera afectación a la seguridad y salud de las personas trabajadoras, la cual se mantendrá hasta tanto se acredite la adopción de medidas que garanticen la protección efectiva de tales derechos. Parágrafo 1. En caso de reincidencia, el Ministerio del Trabajo podrá incrementar hasta en un cincuenta por ciento (50%) el monto de la multa inicialmente impuesta y ordenar la suspensión temporal de actividades hasta por seis (6) meses, de acuerdo con la gravedad de la conducta y la magnitud del perjuicio causado. Parágrafo 2. Las sanciones previstas en este artículo deberán tener carácter disuasorio, proporcional y efectivo,		
---	--	--

en atención a la gravedad de la infracción y a los principios de razonabilidad y proporcionalidad administrativa.		
Artículo 3. <i>Modificación del inciso primero del artículo 2.2.6.5.20 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo.</i> Modifíquese el inciso primero del artículo 2.2.5.5.20 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo el cual quedará así: Artículo 2.2.6.5.20. Multas. El Ministerio del Trabajo impondrá mediante acto administrativo contra el cual proceden los recursos de reposición y apelación, multas sucesivas hasta de cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por cada infracción mientras esta subsista, en los siguientes casos.'		
Artículo 4. <i>Modificación del inciso primero del artículo 2.2.8.1.34 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo.</i> Modifíquese el inciso primero del artículo 2.2.8.1.34 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, el cual quedará así: Artículo 2.2.8.1.34. Multas. El Ministerio del Trabajo a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas sucesivas hasta de cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a las Cooperativas y Pre cooperativas de Trabajo Asociado que incurran en las conductas descritas como prohibiciones en el		

artículo 17 del presente decreto, de conformidad con lo previsto en la Ley 50 de 1990		
Artículo 5. <i>Modificación del artículo 2.2.8.1.44 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo.</i> Modifíquese el artículo 2.2.8.1.44 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, el cual quedará así: Artículo 2.2.8.1.44. Sanciones. Cuando se establezca que una Cooperativa o Pre cooperativa de Trabajo Asociado ha incurrido en intermediación laboral, o en una o más de las conductas descritas en el artículo anterior, se impondrán sanciones consistentes en multas hasta de cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a través de las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo, de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, modificada por el artículo 7 de la Ley 1610 de 2013. Además de las sanciones anteriores, las cooperativas o pre cooperativas de trabajo asociado que incurran en estas prácticas quedarán incursas en causal de disolución y liquidación. La Superintendencia de la Economía Solidaria y las demás Superintendencias, para el caso de las cooperativas especializadas, cancelarán la personería jurídica. Al tercero que contrate con una Cooperativa o Pre cooperativa de Trabajo Asociado que incurra en intermediación laboral o que esté involucrado en una o más de las conductas descritas en el artículo		

anterior o que contrate procesos o actividades misionales permanentes, se le impondrá una multa hasta de cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a través de las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo. Lo anterior, sin perjuicio de lo señalado en el numeral 4 del artículo 7 de la Ley 1233 de 2008, con base en el cual el inspector de trabajo reconocerá el contrato de trabajo realidad entre el tercero contratante y los trabajadores. Ningún trabajador podrá contratarse sin los derechos y las garantías laborales establecidas en la Constitución Política y en la Ley, incluidos los trabajadores asociados a la Ley 1429 de 2010. Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado. Si adelantada la correspondiente investigación, el inspector de Trabajo, en ejercicio de sus competencias administrativas, concluye que el tercero contrató con una cooperativa o precooperativa de trabajo asociado incurriendo en intermediación laboral o que concurren cualquiera de los otros presupuestos de hecho y de derecho para que se configure un contrato de trabajo realidad, así deberá advertirlo, sin perjuicio de las sanciones establecidas en el inciso anterior, y de las facultades judiciales propias de la jurisdicción ordinaria laboral. Parágrafo. En caso de reincidencia de los terceros contratantes, se aplicará en todo caso la multa máxima.		
---	--	--