



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 982

Bogotá, D. C., martes, 11 de agosto de 2026

EDICIÓN DE 13 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 70 DE 2026 SENADO

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

Bogotá D.C., 22 de Julio de 2026

Secretario
DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ
Secretaría General
Senado de la República

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

Respetado Señor Presidente y Secretario.

En mi condición de Congresista, me permito radicar ante esta Corporación el presente Proyecto de Ley que propone la eliminación progresiva del contrato sindical, así como establecer medidas para garantizar la protección de los derechos laborales en la ejecución de contratos sindicales en aplicación del principio de primacía de la realidad y se establece un régimen de transición para su eliminación progresiva dentro del ordenamiento jurídico.

En consideración de lo anterior, presentamos el presente proyecto a consideración del Honorable Senado de la República, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley.

Adjuntamos original y dos (2) copias del documento, así como una copia a los correos electrónicos.

De las y los Honorables Congresistas,

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Senador de la República
Partido Alianza VerdePROYECTO DE LEY No. 070 2026 CÁMARA

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA

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

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

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

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

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

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

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

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

El incumplimiento de esta disposición dará lugar a:

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

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

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

1. A partir de la promulgación de la presente Ley, se prohíbe la celebración de nuevos contratos sindicales-

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

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

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

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

Artículo 7. Política Pública de formalización laboral del talento humano en salud.

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

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

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

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

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

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

Artículo 10. Derogatorias. A partir del inicio de la fase de eliminación prevista en el numeral 3 del artículo 6 de la presente ley.

Artículo 11. Vigencias. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De las y los Honorables Congresistas,

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Senador de la República
Partido Alianza Verde

SECRETARÍA GENERAL

EL día 22 de Julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo _____
No. 070/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:
S. Duvallier Sandy Arango

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS VII. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY. El contrato sindical, concebido como un mecanismo legítimo de ejecución colectiva de actividades a través de organizaciones sindicales, ha sido objeto de desnaturalización en la práctica, principalmente en sectores como el de la salud, utilizándose en algunos casos como una forma de intermediación laboral encubierta que desconoce derechos mínimos de las personas trabajadoras. En virtud del artículo 53 de la Constitución Política, el principio de primacía de la realidad sobre las formas impone que, cuando en la ejecución de cualquier figura jurídica se configuren los elementos esenciales del contrato de trabajo, es decir, prestación personal del servicio, subordinación y remuneración, deben aplicarse las normas laborales, independientemente de la denominación formal adoptada. En este contexto, la presente iniciativa busca: - Garantizar la protección efectiva de los derechos laborales cuando se utilicen contratos sindicales de manera indebida. - Establecer una ruta clara de transición hacia la eliminación progresiva de esta figura, cuando su uso implique riesgos de precarización laboral. La propuesta parte de un diagnóstico normativo y jurisprudencial que se sintetiza en que el contrato sindical es una figura de derecho colectivo definida y regulada por el Código Sustantivo del Trabajo, que exige depósito y establece régimen de responsabilidad del sindicato contratante. La reglamentación administrativa más desarrollada compilada en el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, 1072 de 2015, impone requisitos de existencia previa del sindicato, autorización interna y obligaciones de protección, seguridad social y control¹. Sin embargo, tanto la jurisprudencia laboral como contenciosa administrativa han advertido que el contrato sindical no puede convertirse en un mecanismo de suministro de personal, ni utilizarse para deslaborizar actividades permanentes o misionales; en tales supuestos, la respuesta jurídica debe ser la aplicación del principio de primacía de la realidad y la identificación del verdadero empleador, reputando intermediario al contratista aparente². ¹ Decreto 1072 de 2015. Los artículos 2.2.2.1.16 y siguientes. ² Sentencia SL3086-2021 Radicación n.º 79229. El fundamento constitucional central se ubica en el artículo 53 sobre la primacía de la realidad; incorporación interna de convenios internacionales del trabajo ratificados, en armonía con la protección del trabajo de qué trata el artículo 25, la libertad sindical al tenor del artículo 39, la negociación colectiva del artículo 55 y concertación social establecida en el artículo 56. VIII. CONVENIENCIA Y NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY. El Código Sustantivo del Trabajo definió el contrato sindical como un vínculo jurídico de naturaleza laboral, del que hace parte uno o varios sindicatos, con el fin de prestar un servicio o ejecutar una obra a favor de un tercero con el apoyo de los trabajadores afiliados al mismo sindicato. <i>"Artículo 482. Definición. Se entiende por contrato sindical el que celebren uno o varios sindicatos de trabajadores con uno o varios [empleadores] o sindicatos patronales para la prestación de servicios o la ejecución de una obra por medio de sus afiliados. Uno de los ejemplares del contrato sindical debe depositarse, en todo caso, en el Ministerio de Trabajo, a más tardar quince (15) días después de su firma. La duración, la revisión y la extinción del contrato sindical se rigen por las normas del contrato individual de trabajo".</i> El Decreto 1429 de 2010 caracterizó el contrato sindical como contrato colectivo laboral solemne, nominado y principal, enfatizando que se ejerce en desarrollo de la libertad sindical y que exige reglamento por cada contrato con garantías mínimas (selección de participantes, distribución de valor del trabajo, seguridad social, salud ocupacional y mecanismos de solución de controversias, entre otras). Esta disposición normativa en el artículo 1º define: <i>El contrato sindical como un acuerdo de voluntades, de naturaleza colectivo laboral, tiene las características de un contrato solemne, nominado y principal, cuya celebración y ejecución puede darse entre uno o varios sindicatos de trabajadores con uno o varios empleadores o sindicatos de empleadores, para la prestación de servicios o la ejecución de obras con sus propios afiliados, realizado en ejercicio de la libertad sindical, con autonomía administrativa e independencia financiera por parte del sindicato o de los sindicatos y que se rige por las normas y principios del derecho colectivo del trabajo.</i> ³ Que deroga el Decreto 657 de 2006 y reglamenta los artículos 482, 483 y 484 del Código Sustantivo el Trabajo. Decreto 1429 de 2010 - Gestor Normativo - Función Pública	
Además, el mismo decreto establece que el empleador o sindicato evaluará como primera instancia celebrar el contrato sindical para contratar servicios o ejecutar obras. También define las pautas para la elaboración de un reglamento por cada contrato sindical en desarrollo del Convenio 87 de 1948 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por la Ley 26 de 1976. Posteriormente, el Decreto 36 de 2016 modificó y adicionó artículos del Decreto Único No. 1072 de 2015 para precisar el régimen, tales como: definición, adecuación a la Constitución y la ley, autorización por asamblea, exigencia de existencia previa del sindicato, afiliados, capacidad administrativa y financiera, cauciones, obligaciones de empresa y sindicato, depósito y rendición de información anual a afiliados vinculados, entre otras previsiones protectoras. Marco Conceptual del Contrato Sindical Por otra parte, el contrato sindical es tratado desde la figura del contratista independiente desde el artículo 34 del Código Sustantivo Del Trabajo. La Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 25 de julio de 1981, se pronunció de manera favorable a esta interpretación, concluyendo que <i>"no se ve razón alguna para negarles a las organizaciones sindicales el derecho que tiene toda persona jurídica para actuar como contratista independiente, y no siempre, como representante de un patrono o como simple intermediario [...]".</i> Por su parte estudios doctrinales han expresado que⁴ no están de acuerdo con esta visión, pues la evolución jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia en tiempos anteriores a la expedición del Código Sustantivo del Trabajo se establecía que el contrato sindical contenía las mismas características el contrato individual del trabajo, salvo por el ajuste o adaptación a las especiales circunstancias respecto del servicio que debe prestarse por los afiliados al sindicato, tal y como lo señala la sentencia del 28 de octubre de 1949, emitida por el Tribunal Supremo del Trabajo. Pero, al mismo tiempo existe una línea jurisprudencial, tanto de la Corte Suprema como de la Corte Constitucional, que niega la existencia de un vínculo laboral entre asociado y sindicato, toda vez que entre ellos existe una relación de igualdad que impide la subordinación. Estos autores concluyen que sí existe un vínculo laboral, ya que el sindicato al momento de la suscripción del contrato sindical no actúa como un mero ⁴ López, J. y D'avalos, C. (2015). EL CONTRATO SINDICAL: ¿UN BENEFICIO PARA EL AFILIADO O UNA FIGURA DE INTERMEDIACIÓN Y AFECTACIÓN DE DERECHOS LABORALES? https://repository.laveriana.edu.co/bitstream/handle/10554/14475/1%20%3%b3pez-D%27avalos.pdf?sequence=1&isAllowed=y	representante de los intereses de sus afiliados, sino que asume una serie de obligaciones y comportamientos propios de un patrono o empleador. Para el caso de Colombia, los doctrinantes López y D'avalos (2015) afirman que los intentos de regulación del Decreto 1429 de 2010 no se han logrado consolidar, hasta el punto de que el contrato sindical se encuentra inmerso de una etapa gris que opaca los fines del legislador. El problema jurídico se presenta ya que la evidencia sugiere que la figura del contrato sindical ha mutado de tal forma que puede configurar una intermediación laboral en detrimento de los derechos laborales de los asociados al sindicato. Interpretaciones del Contrato Sindical A pesar de ese marco, la jurisprudencia ha descrito una tensión estructural: el contrato sindical es admisible como mecanismo colectivo, pero su desnaturalización puede convertirlo en un instrumento de suministro de personal para actividades permanentes, precarizando y desformalizando el empleo. La Sala Laboral de la Corte Suprema advirtió expresamente que los contratos sindicales no pueden ser <i>"meros artilugios jurídicos"</i> para un "verdadero proceso de suministro de personal" y para desligar al empleador de su personal necesario en el núcleo de su actividad⁵. En la misma línea, al analizar una relación triangular en sector salud, la Corte Suprema señaló que, si el esquema se utiliza para deslaborizar y suplir actividades misionales permanentes, la reacción jurídica, a la luz de la primacía de la realidad, es declarar el contrato de trabajo con el ente contratante y reputar al contratista aparente como intermediario⁶. Desde la jurisdicción contenciosa administrativa, el Consejo de Estado⁷ ha abordado el contrato sindical en control de legalidad sobre el Decreto 1429 de 2010, precisando su definición y requisitos formales, así como su ubicación como institución del derecho colectivo laboral con reglas de autonomía y responsabilidad. ⁵ Sentencia SL3086-2021 Radicación 79229, la Corte Suprema de Justicia señaló: "Por otra parte, dentro de esos mismos límites legales estrictos, para la Sala está claro que, como lo dedujo el Tribunal, los contratos sindicales no pueden convertirse en meros artilugios jurídicos, a partir de los cuales se da un verdadero proceso de suministro de personal para las actividades naturales, permanentes y misionales de la empresa, que convierte a las organizaciones sindicales en simples intermediarias y que desformaliza y precariza el empleo." ⁶ Sentencia la Corte Suprema de Justicia SL1174-2022 Radicación 84079, determinó: "En esta dirección, si bien el contrato sindical podría ser un mecanismo legítimo para suplir ciertas y concretas demandas de servicios, lo cierto es que si la relación triangular se usa con la intención de deslaborizar a los trabajadores y suplir actividades misionales permanentes, la reacción del orden jurídico, a la luz del principio de la realidad sobre las formas, es declarar el contrato de trabajo con el ente contratante y, conforme al artículo 5.º del Decreto 2127 de 1945, reputar al falso contratista como un simple o puro intermediario. Es oportuno destacar que dicho principio está reconocido en la Constitución Política -artículo 53- como un mandato según el cual debe privilegiarse la realidad empírica, material y objetiva en la que se desarrolla el trabajo, sobre las formalidades pactadas por los intervinientes de la relación (CSJ SL4330-2020)." ⁷ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO Bogotá, 6 de julio de 2015. Radicación número: 11001-03-25-000-2010-00240-00(2019-10)

Como indicador mínimo (y parcial) de uso histórico, en el expediente judicial resuelto por el Consejo de Estado 11001-03-25-000-2010-00240-00(2019-10)) se registró que, para esa época (2015), constaban 168 contratos sindicales en el sistema correspondiente, de los cuales 125 en sector público (electricidad y salud) y 43 en sector privado (agropecuario, industrial y servicios). Necesidad de la iniciativa legislativa La necesidad legislativa se justifica por tres razones acumulativas: 3. El marco vigente descansa fuertemente en normas jurídicas reglamentarias vía decretos y en litigiosidad <i>ex post</i>. Aunque los decretos colocan salvaguardas, persiste un espacio de ambigüedad e incentivos para estructurar relaciones triangulares que erosionan protecciones propias del trabajo subordinado. 4. La jurisprudencia muestra que, cuando el contrato sindical se usa para reemplazar empleo directo en funciones misionales permanentes, la corrección exige declarar el contrato laboral con el verdadero empleador y reputar intermediario al contratista aparente. El problema práctico es que esa corrección suele operar tras procesos largos, con costos probatorios y de acceso a la administración de justicia. 5. El principio de primacía de la realidad tiene jerarquía constitucional y su eficacia depende de diseños normativos que reduzcan la simulación contractual y eleven el costo institucional de la evasión. Por lo anterior, esta iniciativa legislativa constituye un deber estatal de protección del trabajo en todas sus modalidades; el mandato de promover negociación colectiva y concertación; y, la existencia de mecanismos institucionales de diálogo social (comisión permanente tripartita) que permiten tramitar reformas laborales con legitimidad y reducción de conflictividad. Siendo esta una respuesta normativa orientada a asegurar que la utilización del contrato sindical se ajuste a los mandatos constitucionales de protección del trabajo, primacía de la realidad y respeto por los derechos laborales, al tiempo que establece una ruta gradual, razonable y jurídicamente sustentada para impedir su uso desviado como mecanismo de intermediación laboral o deslaboralización.	Se trata, en consecuencia, de una iniciativa que busca fortalecer la coherencia del ordenamiento jurídico, proteger de manera efectiva a las personas trabajadoras y dotar al Estado de instrumentos normativos más claros para enfrentar prácticas incompatibles con el carácter social del trabajo reconocido por la Constitución. IX. MARCO NORMATIVO. La presente iniciativa encuentra sustento en diversos mandatos constitucionales que consagran el trabajo como un valor fundante del Estado Social de Derecho y obligan al Estado a garantizar condiciones laborales dignas, la protección efectiva de los trabajadores y la prevalencia de la realidad sobre las formas jurídicas. En primer lugar, el artículo 1 de la Constitución Política define a Colombia como un Estado Social de Derecho fundado, entre otros principios, en el trabajo y la dignidad humana. Esta disposición impone al legislador el deber de adoptar medidas dirigidas a impedir que las distintas modalidades de contratación sean utilizadas para desconocer derechos laborales mínimos o para precarizar las condiciones de quienes prestan sus servicios. En igual sentido, el artículo 2 establece como fines esenciales del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Este mandato comprende la obligación de adoptar mecanismos normativos que permitan prevenir la utilización abusiva de figuras jurídicas cuando estas terminan afectando derechos fundamentales de los trabajadores. El artículo 25 reconoce el trabajo como un derecho y una obligación social que goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Esta protección no se limita a garantizar el acceso al empleo, sino que comprende la obligación de asegurar condiciones dignas y justas de trabajo, evitando esquemas de contratación que condicionen la relación laboral o faciliten la evasión de las obligaciones propias del empleador. Especial relevancia tiene el artículo 53, que incorpora el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales. Conforme a este principio, cuando en la práctica concurren la prestación personal del servicio, la subordinación y la remuneración, existe una relación laboral con independencia de la denominación contractual utilizada. La Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia han reiterado que este principio constituye un criterio de interpretación obligatorio y un instrumento para evitar la simulación o el fraude en materia laboral. Precisamente, la presente iniciativa desarrolla legislativamente dicho
mandato constitucional al establecer mecanismos que permitan impedir el uso del contrato sindical como instrumento de intermediación laboral. Por otra parte, el proyecto respeta plenamente la libertad sindical, reconocida en el artículo 39 de la Constitución. La propuesta no limita la existencia de las organizaciones sindicales ni restringe su derecho de asociación, organización o representación de los trabajadores. Lo que se busca es evitar que una institución propia del derecho colectivo del trabajo sea utilizada con fines distintos a aquellos para los cuales fue concebida, particularmente cuando sirve para ocultar verdaderas relaciones de trabajo subordinado. Igualmente, la iniciativa armoniza con los artículos 55 y 56, que garantizan la negociación colectiva y promueven los mecanismos de concertación laboral. La eliminación progresiva prevista en el proyecto se acompaña de un régimen de transición y de la formulación de una política pública de formalización laboral, precisamente para garantizar que el proceso se desarrolle mediante instrumentos de diálogo social y sin afectar la continuidad de los servicios. Finalmente, el proyecto desarrolla el mandato contenido en el artículo 48, conforme al cual corresponde al Estado garantizar el derecho irrenunciable a la seguridad social. La utilización indebida del contrato sindical ha generado, en numerosos casos, dificultades para el reconocimiento de prestaciones sociales, cotizaciones al Sistema de Seguridad Social y demás garantías laborales. En consecuencia, la intervención legislativa resulta constitucionalmente legítima al fortalecer los mecanismos de protección de estos derechos. En ese orden de ideas, la presente iniciativa constituye un desarrollo de los principios del Estado Social de Derecho, de la protección constitucional del trabajo, de la primacía de la realidad sobre las formas y de la obligación estatal de garantizar condiciones laborales dignas, sin desconocer la libertad sindical ni la autonomía de las organizaciones de trabajadores. FUNDAMENTOS LEGALES La presente iniciativa desarrolla y complementa el marco jurídico vigente en materia de contratación sindical, formalización laboral e inspección del trabajo, con el propósito de impedir que el contrato sindical sea utilizado como mecanismo de intermediación laboral en contravía de los principios constitucionales.	En primer lugar, el Código Sustantivo del Trabajo, en sus artículos 482 y siguientes, regula el contrato sindical como una institución propia del derecho colectivo del trabajo, concebida para la prestación de servicios o ejecución de obras por parte de organizaciones sindicales. Asimismo, el artículo 23 establece los elementos esenciales del contrato de trabajo —prestación personal del servicio, subordinación y remuneración—, los cuales sirven de fundamento para la aplicación del principio de primacía de la realidad cuando dichos elementos se presentan con independencia de la forma contractual utilizada. De igual manera, el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo regula la figura del contratista independiente y ha servido como fundamento para parte del desarrollo jurisprudencial sobre la naturaleza del contrato sindical. Sin embargo, la propia jurisprudencia ha precisado que dicha figura no puede utilizarse para ocultar relaciones laborales subordinadas ni para suministrar personal destinado a desarrollar actividades permanentes o misionales. En desarrollo de estas disposiciones, el Decreto 1429 de 2010, posteriormente incorporado al Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015 y modificado por el Decreto 36 de 2016, estableció requisitos de funcionamiento, control y responsabilidad para los contratos sindicales. No obstante, la experiencia práctica ha demostrado que la regulación reglamentaria ha sido insuficiente para evitar el uso indebido de esta figura como mecanismo de intermediación laboral, razón por la cual resulta necesaria una intervención legislativa. Asimismo, la iniciativa se articula con la Ley 1610 de 2013, que fortaleció el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo y estableció los Planes de Formalización Laboral como instrumento para promover la vinculación directa de los trabajadores cuando se identifiquen esquemas de tercerización indebida. Precisamente, el régimen de transición previsto en este proyecto incorpora dichos planes como mecanismo para garantizar una sustitución gradual del contrato sindical por formas de contratación compatibles con la Constitución y la ley. La propuesta también desarrolla los compromisos internacionales asumidos por Colombia en materia de protección del trabajo y libertad sindical, particularmente los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificados mediante las Leyes 26 y 27 de 1976, los cuales reconocen la libertad sindical y la negociación colectiva, pero no amparan la utilización de figuras jurídicas destinadas a desconocer derechos laborales mínimos ni a eludir las obligaciones propias del empleador.

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

X. IMPACTO FISCAL.

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

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

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

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

XI. CONFLICTO DE INTERESES.

Según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, corresponde al ponente de un Proyecto de Ley enunciar las posibles circunstancias en las que se podría

incurrir en conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación del Proyecto de Ley. En ese sentido, señala el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 lo siguiente:

ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- Beneficio particular:** aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

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

XII. CONCLUSIONES.

En los términos expuestos, se presenta ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley No. ____ del 2026 Cámara ***“Por medio de la cual se prohíbe el uso indebido del contrato sindical como mecanismo de intermediación laboral, se establece su eliminación progresiva y se adoptan medidas para la protección del talento humano en salud”***

De las y los Honorables Congresistas,

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Senador de la República
Partido Alianza Verde

EL dia 22 de Julio del año 2024
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo _____
No. 070/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrita
S. Duvalier Sanchez Araujo

Edificio Nuevo del Congreso - Carrera 7 #8-62, oficina 505 B.
Teléfonos: 3823000 - correo electrónico: duvalier.sanchez@camara.gov.co

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN
LEYES

Bogotá D.C., 22 de Julio de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Precio de Ley No. 070/20 Senado: **"POR MEDIO DE LA CUAL SE PROHIBE EL USO INDEBIDO DEL CONTRATO SINDICAL COMO MECANISMO DE INTERMEDIACION LABORAL, SE ESTABLECE SU ELIMINACION PROGRESIVA Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCION DEL TALENTO HUMANO EN SALUD"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador DUVALIER SANCHEZ ARANGO. La materia de este mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEPTIMO Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ GONZALEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 22 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

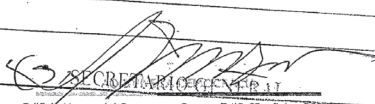
HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyecto: Sally Novoa
Revisó: David Lucena González

Artículo 28D. Incumplimiento. Aquellos candidatos que según lo aquí dispuesto se encuentren obligados a participar de los debates y no cumplan con dicha obligación, serán sujetos de las siguientes sanciones: a. Limitación de la participación en espacios de medios de comunicación social que usan el espectro electromagnético durante diez (10) días, según lo establecido en el artículo 22 de la Ley 996 del 2005. b. Reducción de hasta un veinticinco por ciento (25%) de los recursos establecidos en el literal A del artículo 11 de la Ley 996 del 2005. c. Durante el debate permanecerá vacío el espacio físico que le hubiera sido asignado al candidato que falte, colocando el nombre del candidato ausente a fin de denotar su ausencia. Parágrafo 1. En todo caso, si la sanción se impone con posterioridad a la entrega de los recursos, el candidato deberá reintegrar hasta el 25% del valor recibido, de conformidad con lo establecido por el Consejo Nacional Electoral. Parágrafo 2. El Consejo Nacional Electoral reglamentará la forma y los criterios objetivos mediante los cuales se establecerá la aplicación de las sanciones previstas en el presente artículo. Para ello deberá valorar la gravedad del incumplimiento, las circunstancias que lo motivaron y los efectos ocasionados, garantizando que la sanción sea razonable, equitativa y proporcional a la conducta del candidato. Parágrafo 3. No habrá lugar a la imposición de sanciones cuando la inasistencia del candidato al debate se deba a causa debidamente justificada y comprobada, tales como: a. Fuerza mayor o caso fortuito debidamente acreditada. b. Riesgo grave o inminente para su seguridad personal, acreditada por la Unidad Nacional de Protección o por la autoridad competente. Para estos casos, se podrá autorizar su participación a través de medios digitales, siempre que se garantice la interacción en tiempo real y la igualdad de condiciones respecto de los demás participantes. Parágrafo 4. El Consejo Nacional Electoral reglamentará el procedimiento sancionatorio aplicable a las faltas establecidas en este artículo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales. Dicha reglamentación deberá garantizar el debido proceso, el derecho de defensa y contradicción, así como la posibilidad de presentar excusas válidas o causas justificadas de fuerza mayor o caso fortuito que eximan al candidato de la sanción.	Artículo 28E. Debates de fórmulas vicepresidenciales. Las fórmulas vicepresidenciales inscritas oficialmente ante la Registraduría Nacional del Estado Civil o la entidad que haga sus veces deberán participar obligatoriamente en al menos un (1) debate público, durante el periodo de campaña presidencial en la primera vuelta, conforme a las reglas, condiciones, garantías y excepciones previstas en el presente capítulo. En caso de presentarse segunda vuelta presidencial, esta obligación será igualmente exigible. Artículo 4º. Adiciónese al Título III de la Ley 1475 del 2011 el Capítulo III-A de la "Obligatoriedad de los debates en las campañas a gobernación y alcaldía", en los siguientes términos: CAPÍTULO III-A OBLIGATORIEDAD DE LOS DEBATES EN LAS CAMPAÑAS A LA GOBERNACIÓN Y ALCALDÍA Artículo 38A. Obligatoriedad de debates para elecciones a gobernaciones y alcaldías. Será obligatorio para los candidatos a las gobernaciones y alcaldías de municipios con más de 50.000 habitantes habilitados para votar, de conformidad con el censo electoral que para cada elección determine la Registraduría Nacional del Estado Civil, asistir mínimo a un (1) debate durante el periodo de campaña electoral. Estos debates deberán desarrollarse en condiciones de respeto, equidad y deliberación enfocada principalmente en la presentación y contraste de propuestas programáticas de los candidatos. En caso de que en el Distrito Capital de Bogotá se desarrolle segunda vuelta, será obligatorio para los candidatos que continúen en la contienda electoral asistir mínimo a un (1) segundo debate. Los debates se realizarán dentro de los quince (15) días calendario anteriores a la fecha de la votación, con exclusión de los días viernes y sábado, en horario AAA o "franja prime". Parágrafo 1. Previo a la fijación del día y hora del debate, se verificará y certificará por la autoridad competente que estos no coinciden con ningún otro evento de atención masiva y que la fijación del mismo fue acordado con todos los candidatos participantes de la contienda electoral. Parágrafo 2. En caso de no llegar a un acuerdo, este se llevará a cabo diez (10) días calendario antes de la fecha fijada para la elección.
Parágrafo 3. En el caso de elecciones atípicas de gobernadores o alcaldes, la obligación de realizar debates se mantendrá. En estos casos, el respectivo Tribunal Seccional de Garantías y Vigilancia Electoral, convocará al menos un (1) debate dentro de los diez (10) días calendario anteriores a la fecha de votación, conforme lo establecido en el artículo 38B de la presente ley. Parágrafo 4. En los municipios con una población inferior a 50.000 habitantes habilitados para votar, los candidatos a las alcaldías, podrán solicitar al respectivo Tribunal Seccional de Garantías y Vigilancia Electoral la realización de un (1) debate obligatorio, el cual se desarrollará conforme a las reglas, principios, garantías y condiciones previstas en el presente capítulo. En estos casos, el Tribunal verificará la existencia del acuerdo y la viabilidad logística para su realización. Artículo 38B. Organización. Los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral, en coordinación técnica con el Sistema de Medios Públicos RTVC y los medios de comunicación regionales, y con la participación voluntaria, previa invitación, de organizaciones del ámbito académico, agremiaciones y organizaciones de la sociedad civil que acrediten una trayectoria relacionada con la promoción de los valores democráticos en las regiones, convocará a los candidatos a las gobernaciones y alcaldías o representantes de las organizaciones o campañas políticas participantes, a una audiencia destinada a acordar la el reglamento de realización de los debates, los moderadores, los temas a abordar y la fecha. En todos los casos, a falta de acuerdo entre las partes, la decisión recaerá en los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral. Los resultados de la audiencia y el acta deberán hacerse públicos. Los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral, en coordinación técnica con el Sistema de Medios Públicos RTVC y los medios de comunicación regionales, podrán invitar a los medios de comunicación sociales y privados con cobertura regional para que participen de la organización y efectuará la vigilancia de los acuerdos realizados. Artículo 38C. Transmisión. Los debates obligatorios serán realizados y transmitidos por el Sistema de Medios Públicos Radio Televisión Nacional de Colombia -RTVC- en articulación con los medios de comunicación regionales o comunitarios donde los haya. De todas maneras, el Sistema de Medios Públicos Radio Televisión Nacional de Colombia -RTVC- y los medios de comunicación regionales podrán articularse con medios de comunicación social y privados con alcance	regional para realizar y transmitir los debates. En todo caso, se pondrá a disposición de todos los medios de comunicación social, públicos y privados las señales radiofónicas y televisivas de forma gratuita para que éstos transmitan el debate de forma simultánea. La transmisión deberá contar con mecanismos de accesibilidad tales como lengua de señas. Durante la transmisión del debate se suspenderá la publicidad electoral en los servicios de comunicación audiovisual que transmitan el debate. Artículo 38D. Incumplimiento. Aquellos candidatos que según lo aquí dispuesto se encuentren obligados a participar de los debates y no cumplan con dicha obligación, serán sujetos de las siguientes sanciones: a. Limitación de la participación en espacios de medios de comunicación social que usan el espectro electromagnético por diez (10) días, según lo establecido en el artículo 35 de la Ley 1475 de 2011 b. Reducción de hasta un veinticinco por ciento (25%) de los recursos de financiación estatal a que tenga derecho el candidato, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 1475 de 2011. c. Durante el debate permanecerá vacío el espacio físico que le hubiera sido asignado al candidato que falte, colocando el nombre del candidato ausente a fin de denotar su ausencia. Parágrafo 1. En todo caso, si la sanción se impone con posterioridad a la entrega de los recursos, el candidato deberá reintegrar hasta el 25% del valor recibido, de conformidad con lo establecido por el Consejo Nacional Electoral. Parágrafo 2. El Consejo Nacional Electoral reglamentará la forma y los criterios objetivos mediante los cuales se establecerá la aplicación de las sanciones previstas en el presente artículo. Para ello deberá valorar la gravedad del incumplimiento, las circunstancias que lo motivaron y los efectos ocasionados, garantizando que la sanción sea razonable, equitativa y proporcional a la conducta del candidato. Parágrafo 3. No habrá lugar a la imposición de sanciones cuando la inasistencia del candidato al debate se deba a causa debidamente justificada y comprobada, tales como: a. Fuerza mayor o caso fortuito debidamente acreditada. b. Riesgo grave o inminente para su seguridad personal, acreditada por la Unidad Nacional de Protección o por la autoridad competente.

Para estos casos, se podrá autorizar su participación a través de medios digitales, siempre que se garantice la interacción en tiempo real, la igualdad de condiciones respecto de los demás participantes Parágrafo 4. El Consejo Nacional Electoral reglamentará el procedimiento sancionatorio aplicable a las faltas establecidas en este artículo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales. Dicha reglamentación deberá garantizar el debido proceso, el derecho de defensa y contradicción, así como la posibilidad de presentar excusas válidas o causas justificadas de fuerza mayor o caso fortuito que eximan al candidato de la sanción. Artículo 5º. El incumplimiento de la obligación de convocar, organizar y transmitir los debates presidenciales por parte de los funcionarios del Consejo Nacional Electoral (CNE) o el Tribunal Seccional de Garantías y del Sistema de Medios Públicos Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), será considerado una falta gravísima en el ejercicio de sus funciones. La omisión o el entorpecimiento de las actuaciones necesarias para la realización de los debates obligatorios, sin causa justificada, dará lugar a la apertura de la correspondiente investigación disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Ley 1952 de 2019 o la norma que lo modifique o sustituya, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar. Artículo 6º. Modifíquese el numeral primero del artículo 23 de la Ley 996 de 2005, el cual quedará así. Artículo 23. Acceso al canal institucional y la radiodifusora nacional. Durante el periodo de campaña presidencial, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, mantendrán el acceso a los medios de comunicación social en los términos de la ley de partidos y movimientos políticos. Tendrán los mismos derechos de estos, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidato a la presidencia de la República en los términos de la presente ley. Además de los programas de televisión de canal institucional previstos en la ley, durante la campaña presidencial los partidos o movimientos políticos con personería jurídica, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidato a la Presidencia de la República, tendrán derecho a: - Realizar tres (3) debates de hasta sesenta (60) minutos en cada uno durante el periodo de campaña presidencial. Como mínimo uno de estos debates deberá cumplir con lo estipulado en la ley 996 de 2005, título II el Capítulo V-A. - Realizar una intervención de hasta cinco (5) minutos por parte de cada candidato, dentro de la semana siguiente al inicio de la campaña presidencial,	con el fin de presentar su programa de gobierno a los ciudadanos. Estas transmisiones se realizarán en enlace nacional de todos los canales de televisión y estaciones de radio, estatales. 3. Realizar una intervención de hasta diez (10) minutos por parte de cada candidato presidencial, ocho (8) días antes de las elecciones a la Presidencia de la República, con el fin de presentar a los ciudadanos sus palabras de cierre de campaña. Estas transmisiones se realizarán en enlace nacional de todos los canales de televisión y estaciones de radio, estatales. El Consejo Nacional Electoral, de acuerdo con sus competencias, reglamentará la materia dentro de los tres (3) días siguientes al cierre de la inscripción de los candidatos a la Presidencia de la República. Artículo 7º. Consultas interpartidistas. Cuando dos o más partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos convoquen a una consulta popular interpartidista para la selección de su candidato o candidata a la Presidencia de la República en los términos de la Ley 130 de 1994 y la Ley 1475 de 2011, será obligatoria la realización de al menos un (1) debate público entre los precandidatos inscritos, previo a la fecha de votación de la consulta. El debate se organizará y desarrollará conforme a las reglas, principios, garantías y condiciones previstas en la presente Ley. Parágrafo 1. El debate deberá realizarse dentro de los quince (15) días calendario anteriores a la fecha prevista para el desarrollo de la consulta, y su organización estará a cargo de la Comisión para Debates Presidenciales. Artículo 8º. Portal de Información Electoral. La Registraduría Nacional del Estado Civil incorporará, dentro del micrositio electoral que administra para cada elección, una sección con la siguiente información de cada candidato: - El programa de gobierno inscrito, y en caso de que este sea modificado, su versión actualizada. - El enlace al reporte de ingresos y gastos de campaña en el aplicativo Cuentas Claras del Consejo Nacional Electoral. - El enlace a la grabación de los debates públicos en que haya participado, de conformidad con la presente ley, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su realización - La declaración de bienes y rentas y el registro de conflictos de interés del candidato. Artículo 9º. El gobierno nacional incorporará dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales necesarias para garantizar la correcta				
Implementación de las disposiciones contenidas en la presente Ley, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Artículo 10º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. De las y los Honorables Congressistas, <table><tr><td> DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Senador de la República Partido Alianza Verde</td><td> JOHN AMAYA RODRÍGUEZ Senador de la República Partido Alianza Verde</td></tr><tr><td></td><td></td></tr></table> SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL EL día 22 de Julio del año 2026 Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley X Acto legislativo No. 071/26 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito S. Duvalier Sánchez y otros  SECRETARIO GENERAL Edificio Nuevo del Congreso - Carrera 7 #8-62, oficina 505 B. Teléfono: 3823000 - correo electrónico: duvalier.sanchez@senado.gov.co	 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Senador de la República Partido Alianza Verde	 JOHN AMAYA RODRÍGUEZ Senador de la República Partido Alianza Verde			EXPOSICIÓN DE MOTIVOS I. OBJETO DE LA INICIATIVA. El presente proyecto de ley tiene como propósito fundamental fortalecer la democracia en Colombia, mediante la obligatoriedad de la participación en debates públicos de los candidatos a presidencia, vicepresidencia, gobernaciones y alcaldías durante los periodos electorales. Esta modificación busca asegurar que los ciudadanos tengan la oportunidad de conocer directamente las propuestas y planes de gobierno de todos los candidatos, así como la discusión y debate sobre sus propuestas, promoviendo así una democracia más informada y participativa. La necesidad de esta reforma se sustenta en la observación de que los debates electorales son cruciales para el ejercicio informado del sufragio. Los debates proporcionan un espacio para que los ciudadanos evalúen directamente las capacidades, planes y compromisos de los candidatos, permitiendo un voto más consciente y fundamentado. Además, la participación en debates ayuda a garantizar condiciones de igualdad entre todos los candidatos, ofreciendo a cada uno la misma plataforma para comunicar sus ideas. La democratización del Estado y la búsqueda de la legitimidad política mediante la promoción de los derechos políticos en la contienda electoral son esenciales para este cambio normativo. Se pretende que los comicios sean un ejercicio abierto y transparente, proporcionando confianza y garantías para que la ciudadanía emita un voto verdaderamente informado en la elección de los cargos más importantes del país. Internacionalmente, la obligatoriedad de la participación en debates se reconoce como una práctica que fomenta una mayor participación y compromiso político entre los ciudadanos. Países como Argentina y México han establecido la participación obligatoria en debates como un estándar para garantizar que los electores estén bien informados sobre las opciones disponibles, subrayando la viabilidad y los beneficios de tales medidas. Esta propuesta legislativa se alinea con principios democráticos fundamentales estipulados tanto en la Constitución Política de Colombia como en tratados internacionales de derechos humanos, que resaltan la importancia de la participación activa de los ciudadanos en la vida política de su país. A través de los debates, se facilita esta participación al permitir a los ciudadanos entender y evaluar las posturas y propuestas de quienes aspiran a representarlos. En conclusión, este proyecto de ley no sólo busca fortalecer la estructura democrática de Colombia garantizando la participación informada de sus
 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Senador de la República Partido Alianza Verde	 JOHN AMAYA RODRÍGUEZ Senador de la República Partido Alianza Verde				

ciudadanos en procesos electorales, sino que también aspira a elevar el nivel de discusión pública y mejorar la calidad de la democracia en el país. II. CONVENIENCIA Y NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY. La democracia no solo se sustenta en el acto de votar; es imperativo que este voto sea informado y reflexivo. Los debates públicos proporcionan una plataforma esencial para que los candidatos expongan y discutan sus propuestas de políticas ante el electorado, promoviendo así una participación ciudadana más activa y consciente. La presencia de debates ayuda a garantizar que los votantes tengan acceso a la información necesaria para tomar decisiones informadas en las urnas. Esto no solo eleva el nivel de discusión política, sino que también contribuye a la formación de un electorado crítico y bien informado, pilares fundamentales de cualquier democracia. En línea con los principios de transparencia y rendición de cuentas, los debates obligatorios ayudan a minimizar el riesgo de corrupción y manipulación electoral al exponer a los candidatos al escrutinio público directo y continuo. La legislación actual, incluida la Ley 1475 de 2011, promueve la transparencia en la financiación de campañas y la publicidad política, pero aún falta incluir disposiciones que garanticen la confrontación directa de ideas y programas de gobierno de manera estructurada y equitativa. De igual manera, los debates nivelan el campo de juego entre todos los candidatos, independientemente de su popularidad o recursos financieros. En muchos casos, los candidatos con menos recursos no pueden competir de manera justa con aquellos que tienen un acceso más amplio a los medios de comunicación y campañas publicitarias masivas. Los debates obligatorios aseguran que todos los candidatos tengan la misma oportunidad de llegar al electorado y exponer sus ideas, garantizando así una competencia más equitativa y justa. Asimismo, en un país donde la corrupción y el escepticismo hacia los políticos a menudo prevalecen, los debates son una herramienta vital para mejorar la transparencia en el proceso político. Al requerir que los candidatos defiendan públicamente sus propuestas y respondan preguntas críticas, los debates promueven la rendición de cuentas y permiten que el público evalúe la credibilidad y viabilidad de los programas ofrecidos. Esta visibilidad ayuda a prevenir las promesas vacías y fomenta un diálogo más honesto y abierto sobre las políticas. Por otro lado, en la era de la información, los ciudadanos demandan más acceso a datos y una comunicación directa con quienes aspiran a representarlos. Los	debates son esenciales para satisfacer esta demanda, proporcionando un foro donde los electores pueden obtener información de primera mano sobre los candidatos en tiempo real. La obligatoriedad de los debates se alinea con las expectativas de un electorado que utiliza cada vez más plataformas digitales y redes sociales para informarse y participar en discusiones políticas. Por último, el éxito de los debates en democracias establecidas como los Estados Unidos, Francia y Brasil proporciona un modelo a seguir. Estos ejemplos internacionales muestran que los debates no sólo son factibles, sino que también son efectivos en mejorar la calidad de las elecciones y fortalecer la democracia. Estudios empíricos han demostrado que los debates pueden influir significativamente en las percepciones y decisiones de los votantes, especialmente entre aquellos que aún no han decidido su voto. La implementación de esta ley no solo alineará a Colombia con las mejores prácticas internacionales en materia de procesos democráticos, sino que también responderá a las exigencias de un electorado cada vez más informado y exigente. Este proyecto representa un paso fundamental hacia una Colombia más transparente, justa y democrática, donde cada voz tiene la oportunidad de ser escuchada y cada voto se basa en una decisión informada. 1. Algunas referencias académicas sobre los debates electorales y su importancia para la democracia. Los debates públicos son fundamentales en cualquier democracia que se precie de ser abierta y participativa. Según Robert Dahl, para que una democracia sea considerada plena, debe facilitar un diálogo continuo entre los candidatos y la ciudadanía, y entre los propios ciudadanos¹. Los debates facilitan este diálogo al ofrecer a los votantes la oportunidad de evaluar directamente las propuestas, el conocimiento y la capacidad de los candidatos para ocupar cargos públicos. Además, sirven como una herramienta educativa que fomenta un electorado más informado y comprometido, lo cual es esencial para la salud y estabilidad de la democracia. Otros, como Pippa Norris, han argumentado que los debates no sólo son vitales para la transparencia y la rendición de cuentas, sino que también juegan un papel esencial en el aumento del interés y la participación electoral. Norris destaca que en jurisdicciones donde los debates son mandatorios y ampliamente transmitidos, hay una correlación positiva con una mayor conciencia política y participación electoral, particularmente entre los jóvenes y otros grupos demográficos que podrían estar menos comprometidos políticamente². ¹ Dahl, Robert A. <i>Democracy and Its Critics</i>. Yale University Press, 1989. ² Norris, Pippa. <i>A Virtuous Circle: Political Communications in Postindustrial Societies</i>. Cambridge University Press, 2000.
En similar sentido, James S. Fishkin expone que los debates públicos y la participación ciudadana son esenciales para la toma de decisiones informadas en una democracia. Fishkin argumenta que los debates ayudan a elevar el nivel de discusión pública y facilitan un entendimiento más profundo de las políticas propuestas por los candidatos³. Por su parte, Diana C. Mutz, en <i>Hearing the Other Side: Deliberative versus Participatory Democracy</i>⁴, explora cómo la exposición a puntos de vista opuestos en debates y discusiones puede mejorar la calidad de la democracia al fomentar la comprensión y la tolerancia entre los ciudadanos. Finalmente, Amy Gutmann y Dennis Thompson, en <i>Why Deliberative Democracy</i>⁵, discuten cómo la deliberación pública es fundamental para alcanzar decisiones legítimas y moralmente aceptables en sociedades democráticas, argumentando que los debates políticos abiertos y las discusiones públicas son cruciales para este proceso. En Latinoamérica, Manuel Antonio Garretón, en <i>La transformación de la acción colectiva en América Latina</i>⁶, discute ampliamente las transformaciones democráticas en América Latina y cómo las nuevas formas de acción colectiva, incluidos los debates políticos y la deliberación pública, influyen en la democracia y la participación ciudadana. Por su parte, en <i>Financiamiento de los partidos y campañas electorales en América Latina: una radiografía actualizada</i>⁷, se examina el financiamiento de campañas en América Latina y cómo la regulación y la transparencia, incluida la organización de debates, pueden mejorar la equidad en las competencias electorales. En línea similar, Martín Tanaka destaca la importancia de mecanismos que garanticen la transparencia y la discusión pública, como los debates electorales, para reforzar los sistemas democráticos⁸. 2. Algunos estudios al respecto La literatura sobre este asunto en Norteamérica es abundante, por lo que se citarán sólo algunos de los trabajos más relevantes al respecto.	En "<i>Presidential Debates: 50 Years of High-Risk TV</i>"⁹ Alan Schroeder analiza la evolución y el impacto de los debates presidenciales en la televisión estadounidense, desde su inicio en 1960 hasta las elecciones más recientes en el momento de su publicación. Schroeder expone que los debates son una herramienta democrática esencial que permite a los votantes tomar decisiones informadas basadas en la comparación directa de los candidatos en un escenario de alta presión y subraya su rol en la mejora de la transparencia, la participación electoral y la educación política. Por otro lado, Robert S. Erikson y Christopher Wlezien abordan, en "<i>The Timeline of Presidential Elections: How Campaigns Do (and Do Not) Matter</i>"¹⁰, un análisis exhaustivo sobre cómo se desarrollan las campañas presidenciales en Estados Unidos y el impacto real que tienen en los resultados electorales. Los autores sugieren que los debates son momentos importantes que captan la atención del público y pueden afectar las preferencias de los votantes, aunque su impacto debe evaluarse dentro del contexto más amplio de la campaña y demás factores en juego. Por su parte, Mitchell S. McKinney y Benjamin R. Warner, analizan, en <i>Do Presidential Debates Matter? Examining a Decade of Campaign Debate Effects</i>¹¹, veintidós estudios académicos sobre los debates presidenciales en EE. UU. celebrados entre 2000 y 2012. Los autores encontraron que los debates tienen importancia en las campañas políticas y que, entre otras, muchas personas —casi el 60%— cambian de opinión después de ver los debates presidenciales primarios. "La gran cantidad de cambios de candidato a candidato después de los debates primarios sugiere que estos foros de campaña temprana son particularmente útiles para los votantes que están débilmente comprometidos o quizás expresan su elección previa al debate basándose en gran medida en el reconocimiento del nombre del candidato o el estado de favorito antes de una mayor exposición a candidatos menos conocidos"¹² dicen los académicos. ⁹ Schroeder, Alan. <i>Presidential Debates: 50 Years of High-Risk TV</i>. Columbia University Press, 2008. ¹⁰ Erikson, Robert S y Wlezien, Christopher. <i>The Timeline of Presidential Elections: How Campaigns Do (and Do Not) Matter</i>. University of Chicago Press, 2012. ¹¹ McKinney, Mitchell S y Warner, Benjamin R. (2013). <i>Do Presidential Debates Matter? Examining a Decade of Campaign Debate Effects</i>. <i>Argumentation and Advocacy</i>, 49(4), 238-258. ¹² Ibid. Pág. 252 y 253.

Para una recopilación de estudios relevantes, se puede ver el artículo *"Presidential Debates and Their Effects: Research Roundup"*¹³, publicado en el Journalist's Resource del Harvard Kennedy School.

El artículo recopila varios estudios que analizan los efectos de los debates presidenciales en Estados Unidos, destacando cómo pueden influir en la opinión pública y en el comportamiento electoral. Un hallazgo común es que los debates tienden a reforzar las inclinaciones de los votantes más que cambiarlas, aunque hay casos significativos donde los debates han alterado las percepciones de los candidatos y, en consecuencia, las intenciones de voto, especialmente entre los indecisos.

Aunque en Latinoamérica no hay mucha bibliografía sobre la materia, destaca un estudio publicado por el observatorio especializado en el estudio de la opinión pública Pulsar-UBA, de la Universidad de Buenos Aires¹⁴. El primer estudio que realizaron sobre este tema, en el 2019, a propósito de la Ley 27.337 que hizo obligatorio el debate presidencial en Argentina, arrojó las siguientes conclusiones:

Que los debates procuran representar públicamente un serie de principios. El primero, que el *"debate pacífico puede reemplazar a la violencia como medio para zanjar las diferencias políticas. Sin importar cuál sea la intensidad de las diferencias políticas o la naturaleza de las divergencias, siempre es posible debatirlas pacíficamente"*¹⁵. En un país como Colombia, con el largo historial de violencia política que acumula, esto es particularmente relevante y necesario. Y, el segundo principio, es que los debates proporcionan conocimientos para que los electores tomen una decisión informada¹⁶.

En cuanto a los efectos, el estudio señala que *"los debates presidenciales generan un ciclo de atención pública de alta resonancia"*¹⁷, al tiempo que *"generan mejoras en el conocimiento de la personalidad de los candidatos, de sus posiciones políticas, y eventualmente alteran la opinión de los electores ante las posiciones políticas de los rivales"*¹⁸. De todas maneras, el estudio señala, cómo se han evidenciado en otros estudios, que los debates no son la única variable definitiva para explicar la intención de voto, sino que forman *"parte del largo y complejo proceso electoral"*¹⁹.

¹³ Puede consultarse en: <https://journalistsresource.org/politics-and-government/presidential-debates-effects-research-roundup/>. Consultado el 01 de mayo de 2024.
¹⁴ <https://pulsar.uba.ar/el-observatorio/>
¹⁵ Barbieri, Daniela y Reina, Augusto, ¿Cuál es el impacto de los debates presidenciales? Resultados del proyecto Pulsar-UBA sobre el debate presidencial de Argentina 2019. Documento de trabajo No. 1 Pulsar-UBA, Universidad de Buenos Aires. 2019. Página 19.
¹⁶ Ibid. pág. 19.
¹⁷ Ibid. pág. 19.
¹⁸ Ibid. pág. 20.
¹⁹ Ibid. pág. 20.

III. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.

Aportes jurisprudenciales.

1.1. Corte Constitucional.

SENTENCIA	SUBREGLA
C-479 de 1992	La Corte señala en el preámbulo de la Constitución otorga significado a los principios constitucionales y establece las metas que el Estado debe perseguir con su actuación. En este sentido, indica <u>que las normas de las distintas categorías del sistema jurídico están subordinadas a la totalidad de la Constitución y, si no pueden contravenir los mandatos contenidos en sus artículos, mucho menos están autorizadas para violar los fundamentos sobre los cuales se basan y a los objetivos a los que apuntan.</u> Así las cosas, el preámbulo (establece un <u>valor democrático y participativo</u> como fundante del Estado colombiano) tiene un poder vinculante como fundamento del orden establecido por la Carta Magna y, por lo tanto, cualquier norma, ya sea de naturaleza legislativa u otro nivel, que desconozca o viole alguno de los propósitos indicados en él, infringe la Constitución al traicionar sus principios.
C-337 de 1997	La Corte enfatiza que al Estado le corresponde, en mayor medida, <i>proteger, auspiciar y fomentar el derecho al sufragio</i> por su papel esencial de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales. En este sentido, al Congreso le corresponde establecer las reglas que desarrollan y definen los límites y alcances del derecho al voto en la vida democrática; <u>y a las autoridades electorales les corresponde implementar los medios y organizar estrategias que permitan su efectivo ejercicio y eviten desviaciones de la voluntad de los electores</u>, conforme a las disposiciones constitucionales (artículos 120, 150-23, 152-c, 265 y 266 de la Constitución).
T-473 de 2003	La Corte precisa que la Interpretación constitucional sostiene que el derecho de participación democrática es un desarrollo del Preámbulo y los artículos 1 y 2 de la Constitución, que establecen un "marco jurídico, democrático y participativo" para facilitar la participación de todos en las decisiones que los efectos.

	En este sentido, la participación en los procesos de toma de decisiones es una manifestación del derecho fundamental protegida por la acción de tutela si se ve amenazado o vulnerado. Subraya que <u>el Estado, en mayor grado, tiene la responsabilidad de proteger, auspiciar y fomentar el derecho al sufragio, ya que es esencial para garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.</u>
C-1153 de 2005	Esta Sentencia declaró EXEQUIBLE el artículo 23 de la Ley 996 de 2005, que permite el acceso de los partidos y movimientos políticos a los medios de comunicación para darse a conocer. Sobre este punto en específico, la Corte menciona que el Proyecto de la Ley 996 de 2005 tiene como objetivo <u>asegurar que las elecciones para la Presidencia de la República se lleven a cabo en condiciones de equidad y democracia</u>, garantizando que todos los candidatos cuenten con <u>igualdad de oportunidades para participar en el proceso electoral.</u> En este sentido, al buscar estandarizar las condiciones de acceso a los medios democráticos en el contexto de un proceso electoral presidencial que permita la reelección, ya sea inmediata o mediata, se considera EXEQUIBLE.

1.2. Tribunales

SENTENCIA	SUBREGLA
Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil (MP: Iván Darío Zuluaga) Sentencia, 11001220300020220114 700, 14/06/2022	En el marco de la campaña presidencial entre Gustavo Petro y Rodolfo Hernández, el Tribunal expresó que: Aunque los programas políticos se encuentren disponibles al público en las plataformas web de los candidatos, <u>este método de difusión no es adecuado ni completo</u>. Lo anterior debido a que excluye a una parte significativa de la población que carece de acceso a internet o que no comprende los documentos escritos que presentan. Por lo tanto, el ejercicio del derecho político de ser electo y de elegir no se limita únicamente a la opción de presentarse como candidato y a votar el día de las elecciones. <u>Este derecho esencial conlleva intrínsecamente la</u>

	<u>prerrogativa de todos los ciudadanos de presenciar y/o escuchar debates públicos entre los candidatos a la presidencia, con el fin de conocer sus ideologías, convicciones, propuestas y temperamentos individuales.</u> Así las cosas, un Estado que se autodenomina democrático, no puede prescindir del derecho de la ciudadanía a escuchar a los candidatos presidenciales debatir públicamente sobre sus programas, pues: <u>son un mecanismo vital para asegurar el derecho de los ciudadanos a participar en la formación del poder político y proteger el derecho fundamental de participación en la formación del poder político</u>, tal como se establece en el artículo 40 de la Constitución Política.
--	--

1.3. Normatividad

NORMA	ARTÍCULO	DESCRIPCIÓN
Ley 996 de 2005	Artículo 2	El artículo 2° de la Ley 996 de 2005 define la campaña presidencial como <u>el conjunto de actividades realizadas con el propósito de divulgar el proyecto político</u> y obtener, así, un apoyo electoral. Estó sugiere que las campañas electorales no se limitan al ejercicio del sufragio por parte de los ciudadanos, sino que impone el deber a los sujetos políticos (candidatos) a divulgar sus propuestas y planes de gobierno a su electorado.
Ley 996 de 2005	Artículo 23	Esta disposición establece el acceso a los medios de comunicación de los partidos y movimientos políticos. Señala que tendrán derecho a: i) realizar tres (3) debates hasta de una (1) hora cada uno durante el período de campaña presidencial; ii) realizar una (1) intervención de hasta cinco (5) minutos dentro de la semana siguiente al inicio de la campaña presidencial, o una de diez (10) minutos cuando falten ocho (8) días para las elecciones.
Resolución No. 2969 de 2022	Artículo 2	En su momento, el Consejo Nacional Electoral asignó y difundió los espacios que podían usar los candidatos presidenciales del 2022 dentro de los contenidos institucionales en radio y televisión nacional.
Constitución Política	Artículos 1 y 2	Ambos artículos destacan la importancia de principios <u>como la democracia, la participación y el respeto a la dignidad humana</u>, importantes dentro del marco de

		una campaña presidencial y, sobre todo, que fomentan la idea de que los debates políticos deberían ser obligatorios.
Constitución Política	Artículos 40 y 107	El artículo 40 indica que el ejercicio del poder político implica constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos <u>libremente y difundir sus ideas y programas</u>. Por su parte, el artículo 107 manifiesta que los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, <u>y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos</u>. Esta difusión de ideas y programas, que hace parte del ejercicio del poder político, refuerza la idea de que la obligatoriedad de los debates no es desproporcionada, sino que fomenta el articulado constitucional.

1.4.Tratados y convenios internacionales

TRATADO/CONVENIO	¿DE QUÉ HABLA?
Declaración Universal de los Derechos Humanos	En relación con el derecho a la participación política, lo regula y delimita en su artículo 21. Consagra el derecho fundamental <u>de toda persona a participar en el gobierno de su país y en las decisiones políticas que le afectan</u> . Esta norma reconoce tanto el derecho a participar directamente en el gobierno como el derecho a ser representado por medio de representantes libremente elegidos.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Artículo 25: asegura el derecho y la oportunidad de cada ciudadano de votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas. Este derecho internacional respalda la necesidad de debates como medios para garantizar la expresión libre de los electores.

Derecho Comparado.

PAÍS	BREVE DESCRIPCIÓN DE LA REGULACIÓN
México	Los debates presidenciales son obligatorios de acuerdo con el artículo 218 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos

La Comisión encargada de los debates se fundó en 1987 y ha respaldado todos los debates tanto presidenciales como vicepresidenciales desde su creación. Se trata de una entidad no partidista que no recibe financiamiento del gobierno federal, de ningún partido político ni de ninguna campaña electoral²⁰.

IV. CONSIDERACIONES.

1. ¿Por qué hacerlo obligatorio? Proporcionalidad de la medida.

A partir de la discusión previa, es claro que los debates electorales son cruciales para la promoción de la democracia, tanto en su forma representativa como participativa. Estos encuentros no solo son esenciales en cualquier sociedad que aspire a un sistema democrático, sino que también refuerzan principios democráticos fundamentales dentro del marco jurídico colombiano. Además, los debates tienen un impacto significativo en mejorar los procesos electorales, particularmente en contextos de desigualdad como los que se presentan en Colombia, contribuyendo al fortalecimiento de la democracia. Por estos motivos, la regulación y establecimiento de debates por parte de los legisladores es una responsabilidad que emana directamente del mandato constitucional, según lo establecido en la Carta de 1991.

Esta necesidad justifica la pregunta sobre la obligatoriedad de los debates, ya que transformar la participación en debates en un mandato legal limita ciertas libertades de los aspirantes a cargos uninominales (presidencia, gobernaciones y alcaldías). Por lo tanto, la medida propuesta debe ser evaluada a través de un test de proporcionalidad para determinar su conformidad con la Constitución.

Históricamente, muchos candidatos a cargos de elección popular han evitado participar en debates, privando al electorado de una plataforma crucial para la confrontación y discusión de ideas. Ejemplos notables incluyen la ausencia de Álvaro Uribe en los debates presidenciales de 2006, y la falta de debates en la segunda vuelta presidencial de 2018 y en la de 2022, a pesar de que esta última el Tribunal Superior de Bogotá²¹ había ordenado que se llevará a cabo el debate entre Gustavo Petro y Rodolfo Hernández. Este patrón se repite también a nivel local, donde la falta de asistencia a debates es común²².

²⁰ Pearce, M. (2020). ¿Qué es la Comisión de Debates Presidenciales? Los Angeles Times. <https://www.latimes.com/espanol/politica/articulo/2020-10-22/el-presidente-trump-sigue-atacando-a-la-comision-de-debates-presidenciales>

²¹ En la decisión, el Tribunal determinó, entre otras, que los debates son un deber de los candidatos en el marco de la campaña electoral. Se puede ver: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/constitucional/los-debates-presidenciales-son-un-deber-de-los-candidatos-frente-la>

²² Al respecto, puede verse: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/una-metropolis-sin-debate-la-carencia-democratica-en-barranquilla/> <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/pacifico-ciara-luz-sigue-el-manual-anti-debates-en-la-campana-de-vall>

<https://www.lasillavacia.com/en-vivo/por-campana-sucia-chentico-ortiz-no-ira-a-debates-en-cali/> <https://www.mpe.org.co/la-ausencia-de-debates-ha-traducido-en-una-perdida-del-derecho-ciudadano-a-tener-informacion-comparada-y-contrastada-mpe/>

	Electorales, para todos los candidatos a la Presidencia de la República. Las reglas, fechas y sedes son definidas por el Consejo General y deben ser transmitidos por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias de uso público y las de uso comercial en al menos una de sus señales de radiodifusión cuando tenga cobertura de cincuenta por ciento o más del territorio nacional. Además, dispone que las entidades federativas organicen debates entre los candidatos a Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal de acuerdo con las leyes que expida cada entidad.
Uruguay	La Ley 19827 de 2019 establece la obligatoriedad de debates para los candidatos presidenciales que hayan pasado a la segunda vuelta y será transmitido en vivo y en horario central por cadena nacional de radio y televisión. Su organización está a cargo de la Corte Electoral en coordinación con la organización más representativa de los periodistas de los medios de comunicación del país y el sistema de medios públicos del Uruguay. La ley establece que los candidatos que se nieguen a participar perderán el derecho a percibir la contribución del Estado para los gastos de la segunda vuelta.
Argentina	La Ley 27.337 de 2017 establece la obligatoriedad de dos debates en primera vuelta y uno en segunda vuelta para la elección del Presidente de la Nación. La Ley dispone que quienes se nieguen a participar de los debates, serán sancionados con el no otorgamiento de espacios de publicidad audiovisual. De igual manera, establece que la organización estará a cargo de la Cámara Nacional Electoral y que serán transmitidos por todos los medios pertenecientes a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado.

Como mención adicional, si bien en los Estados Unidos los debates de candidatos no son un mandato legal, se han vuelto intrínsecos dentro de la cultura electoral, hasta el punto de que la Comisión de Debates Presidenciales anuncia con anticipación la programación para debates electorales en instituciones de educación superior.

Aunque los candidatos frecuentemente utilizan las redes sociales para comunicarse, esta forma de interacción es unilateral y controlada, evitando críticas y el riguroso escrutinio de un debate público. Este método favorece a candidatos y partidos con mayor influencia y recursos, perjudicando la equidad del proceso electoral.

Es importante destacar que la obligatoriedad de los debates se aplica únicamente a los cargos uninominales, como la presidencia, gobernaciones y alcaldías, donde los candidatos deben presentar y defender un plan de gobierno detallado. Esta medida no se extiende a candidatos de corporaciones públicas, donde la dinámica y las expectativas son distintas.

La propuesta de hacer obligatorios los debates se centra en mejorar la calidad del diálogo democrático y asegurar que todos los candidatos enfrenten un escrutinio equitativo. Aunque impone ciertas obligaciones, esta medida no restringe desproporcionadamente los derechos fundamentales, sino que promueve una mayor transparencia y participación en el proceso democrático.

2. Análisis de Constitucionalidad de la iniciativa legislativa.

2.1. Test de proporcionalidad.

Objetivo: El propósito principal de esta medida es fortalecer la democracia en Colombia. Este objetivo se desglosa en varios objetivos más específicos:

- Acceso a la Información: Garantizar que los ciudadanos conozcan directamente las propuestas y planes de gobierno de todos los candidatos, facilitando un espacio para la discusión y el debate.
- Equidad en la Competencia: Promover una competencia justa y equitativa, nivelando el campo de juego para todos los candidatos, independientemente de su popularidad o recursos financieros.
- Participación Ciudadana: Incrementar el interés y la participación de los ciudadanos en los procesos electorales.
- Cultura Democrática: Fomentar una cultura y compromiso democrático mediante el debate público de ideas.

Medida Propuesta: Establecer la participación obligatoria de los candidatos a presidencia, gobernaciones y alcaldías en al menos un debate durante la campaña electoral y otro en la segunda vuelta electoral, si aplica.

2.2. Análisis de la idoneidad

La medida busca alcanzar un fin legítimo e imperioso, dado que la democracia es uno de los pilares fundamentales del estado social y democrático de derecho en Colombia. De igual manera, la medida es idónea para alcanzar los fines propuestos. Los debates electorales demandan de los candidatos la exposición y defensa de sus programas de gobierno y propuestas políticas, a la vez que los someten a las preguntas y cuestionamientos del panel y los demás candidatos. El debate obligatorio también permite que exista un espacio donde los candidatos, independientemente de su poder económico o mediático, tendrán el mismo espacio y oportunidad para confrontar sus ideas. Asimismo, la organización anticipada y la amplia difusión de estos debates, puede generar expectativa e interés de los ciudadanos por observarlos, integrarse en la discusión política que generen y reducir la alta tasa de abstención electoral en Colombia. Finalmente, estos debates también son cruciales para promover una cultura de discusión pública en un país donde el debate político ha sido históricamente limitado o violento. 2.3. Necesidad de la medida No existe otra alternativa que pueda alcanzar los mismos objetivos con menor impacto en los derechos fundamentales. Evitar la obligatoriedad de los debates podría llevar a que muchos candidatos, especialmente los más poderosos o populares, elijan no participar, perpetuando una falta de transparencia y equidad. En cambio, los debates obligatorios garantizan que todos los candidatos, al menos una vez, compartan sus ideas en un foro público, lo que es esencial para una elección informada y justa. De igual manera, en la era digital, muchos candidatos consideran que sus propias redes sociales bastan para expresarse públicamente, pero, como ya se mencionó, esta exposición es controlada por ellos mismos, libre de cualquier crítica o cuestionamiento. Además, pone una ventaja sobre quienes tengan más recursos y poder mediático, en detrimento de los candidatos con menos recursos. Finalmente, evita el fomento de la cultura e interés por la deliberación pública y deja que cada candidato se refugie en sus propias redes para evitar el debate democrático. Una última opción sería la de generar incentivos para que los candidatos asistan, pero, por un lado, parece contrario al principio democrático que el estado tenga que entregar recursos o beneficios para que los candidatos participen de un espacio elemental en cualquier sociedad democrática: el debate público de ideas. Aquí cobra relevancia la sentencia del Tribunal Superior de Bogotá en el que se considera que el debate electoral es un deber con la democracia y los ciudadanos.	Y, por otro lado, esto tampoco garantiza la asistencia de los candidatos a los debates, lo que supone un menor nivel de idoneidad que el de la medida propuesta. 2.4. Proporcionalidad en sentido estricto Finalmente, en este aspecto se debe evaluar que los beneficios de la medida resulten superiores a los sacrificios o restricción de los derechos fundamentales. Creemos que no es difícil evidenciar que los beneficios mencionados son valiosos y necesarios para el fortalecimiento de la democracia en Colombia, mientras que los sacrificios son mínimos. Los beneficios de esta medida, como el fortalecimiento de la democracia y el aumento de la participación electoral, superan cualquier posible sacrificio o restricción a los derechos fundamentales. La medida exige sólo la participación en un debate durante la campaña electoral, lo cual es una parte fundamental y razonable de cualquier campaña democrática. El impacto en la libertad de los candidatos es mínimo, dado que optan voluntariamente por entrar en el ámbito político y deben estar preparados para discutir y defender sus propuestas públicamente. La restricción es solo para un espacio concreto, de un día y solo unas horas, dentro de una campaña más amplia. Así, la afectación o restricción para el derecho fundamental del candidato es mínimo, y la obligatoriedad que se le exige, está íntimamente ligada al ejercicio democrático al que voluntariamente se ha inscrito. Por todo esto, la medida supera el test de proporcionalidad y está ajustada a la Constitución. V. Algunos datos sobre la cobertura de los medios públicos. Teniendo en cuenta la medida que se plantea en este proyecto de ley, conviene mencionar que el Sistema de Medios Públicos Radio Televisión Nacional de Colombia –RTVC- tiene una cobertura del 92% del territorio nacional²³, mientras que la cobertura de internet ronda el 60.5%²⁴. La información que circula por redes sociales durante la campaña electoral todavía no llega a toda la población, mientras que la cobertura del Sistema de Medios Públicos, tanto en televisión y radio, puede llegar a muchas personas. De https://www.rtv.c.gov.co/plataformas/coveratura-y-frecuencias-de-television#:~:text=Se%2C%20la%20Colombia%20Sistema%20de%20Medios%20nacionales%20de%20territo%20nacional https://www.larepublica.co/loboacopnomia/colombia-se-ubica-en-el-ultimo-lugar-de-paises-de-la-ocde-en-cobertura-de-internet-3620379#:~:text=Sen%2C%20la%20Organizac%20B3n%20par%20la%20tiene%20acceso%20a%20este%20servicio
allí que estos debates podrían alcanzar público que no puede evaluar aquellos candidatos que solo se limitan a publicar información en sus redes sociales. Por supuesto que la transmisión de los debates involucraría todos los medios disponibles, televisión, radio, internet, y se haría mediante el esfuerzo conjunto del Sistema de Medios Públicos de Colombia, los medios de comunicación privados y sociales y la sociedad civil. Ahora bien, de conformidad con las observaciones que se hicieron durante el debate por parte de diferentes Representantes, se determinó que la obligación de los candidatos a alcaldías municipales, solo será exigible para aquellos municipios que cuenten con mas de 50.000 habitantes. Lo anterior, responde a criterios objetivos de población y capacidad institucional y efecto democrático. Estos municipios concentran el mayor número de habitantes y electores del país, cuentan con mayor visibilidad mediática y tienen una incidencia regional y nacional más significativa, por lo que los debates realizados en estos territorios generan un impacto real en la formación de la opinión pública y en el derecho de la ciudadanía a recibir información veraz y de primera fuente durante los procesos electorales. De igual manera, reducir el número de municipios facilitará a RTVC y a los Tribunales Electorales la coordinación de estos espacios. De acuerdo con las proyecciones poblacionales, actualmente Colombia cuenta con 150 municipios que cuentan con un número igual o mayor a 50.000 habitantes. VI. CONFLICTOS DE INTERÉS. El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 señala que: "el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286". Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar". Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, nos permitimos señalar que en el trámite de este proyecto podrían presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos congresistas que por razones de conciencia no quieran participar en la discusión y votación del presente proyecto. De igual forma podrían incurrir en conflicto de interés los congresistas cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de	consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que puedan obtener beneficios directos o actuales del presente proyecto. VII. IMPACTO FISCAL. Es preciso recordar que el Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación. Ello bajo el entendido de que está en cabeza del Gobierno decidir si se incluyen o no en el presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo. La Corte Constitucional lo expresó en Sentencia C-508 de 2008 en los siguientes términos: <i>"El Congreso tiene la facultad de promover motu propio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el Presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley".</i> En este orden de ideas se tiene que el presente proyecto de ley no vulnera la Constitución en cuanto su intención no es conminar u ordenar de manera imperativa un gasto.

VIII. CONCLUSIONES

En los términos expuestos, se presenta ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley Estatutaria **“Por medio de la cual se establece la obligatoriedad para los candidatos a Presidencia y Vicepresidencia de la República, gobernaciones y alcaldías de participar en debates públicos durante la campaña electoral y se dictan otras disposiciones”**

De las y los Honorables Congresistas,

 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Senador de la República Partido Alianza Verde	 JOHN AMAYA RODRÍGUEZ Senador de la República Partido Alianza Verde

EL día 22 de Julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo _____
No. 074/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito por
S. Duvalier Sanchez
[Firma]
SECRETARÍA GENERAL

30

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN
LEYES

Bogotá D.C., 22 de Julio de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley Estatutario No.01/126 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD PARA LOS CANDIDATOS A PRESIDENCIA Y VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS DE PARTICIPAR EN DEBATES PÚBLICOS DURANTE LA CAMPAÑA ELECTORAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el congresista **ANDRÉS ARIAS**, quien es el autor de la misma. Cabe mencionar que el congresista mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **PRIMERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 22 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **PRIMERA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Project: Early Novos

CONTENIDO

Gaceta número 982 - Martes, 11 de agosto de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 70 de 2026 Senado, por medio de la cual se prohíbe el uso indebido del contrato sindical como mecanismo de intermediación laboral, se establece su eliminación progresiva y se adoptan medidas para la protección del talento humano en salud.....

1

Proyecto de Ley número 71 de 2026 Senado, Por medio de la cual se establece la obligatoriedad para los candidatos a Presidencia y Vicepresidencia de la República, gobernaciones y alcaldías de participar en debates públicos durante la campaña electoral y se dictan otras disposiciones.....

6