

Comisión de Aplicación de Normas

Fecha: 18 de mayo de 2026

Si así lo desean, los Gobiernos que figuran en la lista preliminar de casos individuales tienen la posibilidad de proporcionar, sobre una base puramente voluntaria, información escrita antes del 18 de mayo de 2026.

► Información sobre la aplicación de los convenios ratificados proporcionada por los Gobiernos en la lista preliminar de casos individuales

Colombia (ratificación: 1976)

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)

El Gobierno ha comunicado la siguiente información por escrito.

En atención al examen de la aplicación del Convenio, el Gobierno de Colombia reitera su compromiso con el fortalecimiento de las garantías para el ejercicio de los derechos fundamentales de las y los trabajadores, en un contexto nacional que continúa enfrentando importantes desafíos en materia de seguridad y protección de los derechos humanos. En este escenario, el Estado ha mantenido esfuerzos institucionales orientados a prevenir hechos de violencia y a fortalecer los mecanismos de protección para líderes sociales y sindicales, reconociendo la necesidad de avanzar de manera permanente en la consolidación de condiciones adecuadas para el ejercicio de la libertad sindical y el diálogo social.

De igual manera, resulta pertinente señalar que la situación actual del país continúa marcada por desafíos en materia de seguridad derivados de la persistencia de estructuras criminales, economías ilícitas y grupos armados organizados que afectan a distintos sectores de la población colombiana, incluidos líderes sociales y representantes sindicales. No obstante, el Estado colombiano ha venido fortaleciendo de manera progresiva sus capacidades institucionales para contrarrestar estos fenómenos mediante acciones integrales de prevención, protección e investigación, así como a través del despliegue de estrategias de seguridad, presencia institucional en los territorios y fortalecimiento de los mecanismos de protección individual y colectiva. En este contexto, el Gobierno reafirma su compromiso con la garantía de los derechos fundamentales, la promoción del diálogo social y el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por Colombia en materia de libertad sindical y protección de los trabajadores.

Bajo estas consideraciones, el Gobierno ha realizado diversas actuaciones para avanzar en el cabal cumplimiento de los asuntos regulados por el Convenio.

Violencia contra sindicalistas

En atención al deber constitucional, la Fiscalía General de la Nación (FGN) tiene la responsabilidad de ejercer la acción penal, investigar los hechos que revistan las características de delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. En cumplimiento de su compromiso institucional, se ha priorizado la atención de las afectaciones sufridas por poblaciones específicas, como las personas defensoras de derechos humanos y las personas sindicalizadas.

La FGN ha definido mecanismos institucionales orientados a atender cada delito conforme a sus particularidades. En este marco, la entidad cuenta con una estrategia específica para la investigación y judicialización de homicidios contra personas sindicalizadas, así como otra dirigida a los homicidios cometidos contra personas defensoras de derechos humanos, incluidos los líderes sindicales.

En 2025, la FGN realizó un plan de priorización que consiste en la concentración de casos de homicidios dolosos en etapa de indagación en territorios apartados o de difícil acceso: Estrategia de investigación de asociación de casos con elementos comunes, afectando a las organizaciones criminales y sus finanzas para lograr decisiones de fondo.

El seguimiento a los homicidios perpetrados contra personas sindicalizadas continúa siendo una prioridad para la entidad.

Durante el año 2025, nuevamente se contó con el apoyo de la Unidad Especial de Investigación (UEI) en la atención de algunos casos de homicidios contra líderes sindicales, en el marco de la implementación de la Estrategia de investigación y judicialización de delitos contra personas defensoras de derechos humanos. La Delegada para la Seguridad Territorial continuó con los casos de homicidio en los que la persona pertenecía a un sindicato, pero no ejercía ningún tipo de labores de liderazgo.

En relación con el número de fiscales asignados exclusivamente a delitos contra sindicatos, durante el 2025 se han desarrollado las siguientes acciones:

- Fortalecimiento de la articulación, al interior de la FGN, entre las estrategias de investigación de homicidio contra personas sindicalizadas, personas defensoras de derechos humanos y homicidio doloso.
- Se destacó un servidor desde el orden nacional adscrito a la Delegada para la Seguridad Territorial para realizar el impulso procesal a todos los casos en los que la víctima es sindicalista, así como el seguimiento.
- Acompañamiento desde el Despacho del señor Vicefiscal General de la Nación.
- Implementación del Protocolo de Caracterización Victimológica por graves violaciones de derechos humanos, expedido en el año 2022, que permite la identificación de los diferentes perfiles de liderazgo sindical y social de la víctima, para efectos de considerarlos en la construcción de hipótesis delictivas y definición de actividades investigativas.
- Se consolidaron avances en el marco de las estrategias investigativas orientadas a la desarticulación de estructuras criminales en los diferentes departamentos; se presentan como logros integrales que fortalecen la comprensión del fenómeno delictivo y la capacidad institucional para su abordaje.
- Implementación de la Estrategia de investigación de asociación de casos con elementos comunes, afectando a las organizaciones criminales y sus finanzas para lograr decisiones de fondo.

Además, se ha implementado el Memorando 001 de 2024, por medio del cual la Fiscal General emite las directrices para asegurar la unidad de la investigación y su abordaje integral en todas las etapas del proceso. Con este Memorando se acentúa que, para la FGN, es un imperativo que su mandato constitucional de investigar y acusar se cumpla de manera pronta, cumplida y eficaz, como presupuesto esencial de la función de administrar justicia.

Se establece que *«cada fiscal de conocimiento está llamado a: i) desplegar —con prontitud y eficacia— todas las actividades investigativas necesarias en orden a recopilar los elementos materiales probatorios, evidencia física e información legalmente obtenida que permitan el esclarecimiento de los hechos —con la identificación de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron—, la individualización de los autores y partícipes del delito y la evaluación y cuantificación de los daños causados, ii) adoptar, con sustento en dichos elementos, las decisiones que en derecho correspondan con estricta observancia de las garantías procesales que le asisten a las partes e intervinientes, especialmente, a las víctimas, y iii) intervenir en la etapa de juicio en los casos en los que se haya presentado escrito de acusación, a fin de demostrar, más allá de toda duda razonable, los hechos materia de juicio y la responsabilidad del acusado»*.

Dentro de los aspectos misionales se busca la unidad de la investigación, lo cual se traduce en que el mismo fiscal conocerá todo el proceso investigativo desde la etapa de indagación hasta la etapa de juicio. Asimismo, se plantea el abordaje integral de la investigación, fortaleciendo la aplicación de mecanismos de justicia restaurativa, el análisis estratégico inicial para la asociación de casos, el impulso efectivo de investigaciones; y, la adopción de medidas inmediatas para el restablecimiento de derechos.

La Estrategia de delitos contra personas sindicalizadas no recae únicamente en una dependencia de la Fiscalía, la entidad se ha ocupado en garantizar una capacidad institucional suficiente para la atención de delitos contra esta población. Si bien existen fiscales capacitados en el nivel nacional y regional, estos cuentan con el apoyo de múltiples servidores adscritos a las dependencias.

La Estrategia se articula con los esfuerzos investigativos de la Delegada para la Seguridad Territorial y de la Dirección Especializada contra las Violaciones de los Derechos Humanos, en determinadas circunstancias puntuales con la UEI.

La reacción inmediata a los homicidios es atendida por los funcionarios que están en disponibilidad en cualquiera de las 35 Direcciones Seccionales de la Fiscalía, especialmente en aquellas de mayor concentración de casos contra personas sindicalizadas, estos equipos incluyen fiscales y servidores de policía judicial adscritos a la Fiscalía y a la Policía Nacional de Colombia.

Es importante señalar que los servidores destacados de la Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos y los de la Delegada para la Seguridad Territorial, no conocen exclusivamente las afectaciones contra sindicalistas. Estos funcionarios tienen una carga de trabajo adicional y se han destacado en la investigación de delitos contra personas sindicalizadas, debido a que cuentan con experiencia y formación en la temática.

Amenazas contra sindicalistas

Respecto al delito de amenazas, la FGN ratifica su compromiso institucional y el ejercicio pleno de sus funciones constitucionales, garantizando de manera prioritaria la protección de poblaciones específicas, entre estas, los sindicalistas, los defensores de derechos humanos y otros sectores en situación de vulnerabilidad.

A través de los Turnos de Disponibilidad, el equipo del Grupo de Trabajo Nacional para el apoyo, impulso y coordinación del análisis, la investigación y judicialización de los casos de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos (GTNA), que actualmente cuenta con diez despachos destinados exclusivamente a la investigación de amenazas en contra de defensores de derechos humanos y líderes sociales, efectúa actos urgentes o de investigación inmediata en los casos de amenazas contra defensores de derechos humanos, incluyendo la creación de casos a partir de la información recibida mediante correo electrónico y por la línea telefónica, herramientas dispuestas para su recepción. Los turnos de disponibilidad se realizan cada semana desde el martes a las 8 horas. hasta el siguiente martes a las 8 horas. Los grupos que atienden cada turno están conformados por un fiscal, investigador, analista y asistente.

A partir del conocimiento del hecho, se inician los actos urgentes (entrevistas, declaraciones, audiencias de búsqueda selectiva en base de datos, interceptaciones y allanamientos, etc.), que se puedan realizar como consecuencia de las amenazas que se presenten en contra de los líderes sociales o defensores de derechos humanos en el país. Con ello, se procura recaudar los elementos materiales probatorios y/o evidencia física que permita identificar a los autores responsables de los hechos.

Se crearon mecanismos para la recepción de denuncias de amenazas contra defensores de derechos humanos que funcionan las 24 horas del día como lo son: la línea de atención 3506011181, el Centro de Contacto 122 y el correo electrónico recepcion.amenazas@fiscalia.gov.co.

Se ha logrado una articulación efectiva dentro de la FGN, especialmente con las 35 Direcciones Seccionales, mediante la asignación de fiscales al Grupo en distintas regiones del país. Como parte de este esfuerzo, se han desarrollado jornadas de revisión, caracterización, descongestión e impulso en cada una de las Direcciones Seccionales, lo que ha permitido fortalecer la gestión investigativa en los territorios. De igual manera, se mantiene una comunicación constante con la UEI, lo que contribuye a la coordinación interinstitucional y al seguimiento de los casos de homicidio que son tramitados por dicha dependencia.

Protección a sindicalistas

La Unidad Nacional de Protección (UNP) reitera su compromiso institucional con la protección efectiva de los activistas y dirigentes sindicales, en concordancia con lo dispuesto por el Decreto 1066 de 2015, el cual reconoce expresamente a esta población como sujeto de protección.

Es importante mencionar que, durante la vigencia reciente, la UNP ha fortalecido los procesos de coordinación interinstitucional, la capacitación del talento humano con enfoque en derechos sindicales y ha asignado recursos técnicos y logísticos para atender las solicitudes de protección formuladas por organizaciones y líderes sindicales, especialmente en los territorios con mayor exposición a situaciones de violencia antisindical.

Es importante señalar que la UNP actúa de manera diligente y accesible para todas las personas que requieren su protección. La UNP recibe, verifica y gestiona todas las solicitudes conforme a los procedimientos establecidos, asegurando la atención oportuna y priorizando la protección de los derechos y la seguridad de las poblaciones sujetas de protección. Esta actuación refleja la consolidación de un vínculo institucional sólido con quienes acceden a sus servicios.

Es fundamental aclarar que el inicio de un estudio de nivel de riesgo depende de la manifestación expresa del solicitante, tanto para presentar la petición como para autorizar formalmente la evaluación. La UNP no puede iniciar estos estudios de oficio, en atención a los

principios de consentimiento informado, debido proceso, acceso a información y respeto por la autonomía del solicitante. En consecuencia, solo mediante esta solicitud y autorización es posible activar las etapas técnicas y operativas que permiten determinar si existe un riesgo y qué medidas deben adoptarse en caso de existir.

Asimismo, si bien la UNP acepta y gestiona todas las solicitudes recibidas, no todas derivan en la apertura de un estudio de nivel de riesgo, debido a factores como:

- el incumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa vigente;
- la entrega de documentación incompleta o insuficiente;
- la falta de competencia de la UNP frente a ciertas situaciones, y
- la ausencia de un nexo causal que permita vincular los hechos reportados con la condición poblacional categorizada.

En los casos en que la información presentada resulte incompleta, la UNP contacta directamente al solicitante para orientarlo y acompañarlo en el cumplimiento de los requisitos. De igual forma, cuando la situación no corresponde a la competencia de la entidad, la solicitud es remitida a la autoridad correspondiente, garantizando así la adecuada atención del caso y evitando que exista un vacío institucional en la respuesta.

En cuanto a la clasificación de los niveles de riesgo, es preciso reiterar que la UNP utiliza un instrumento técnico estandarizado, aprobado y respaldado por criterios constitucionales y jurisprudenciales, que evita cualquier discrecionalidad injustificada en la valoración.

Es pertinente indicar que el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) es la instancia colegiada que, con base en el análisis técnico de la Subdirección de Evaluación de Riesgo, valida el nivel de riesgo y, cuando corresponde, recomienda medidas de protección y su temporalidad, pudiendo también ajustar, reevaluar o sugerir la suspensión o finalización de medidas, así como remitir acciones complementarias a otras entidades.

Es importante precisar que la UNP ya viene adelantando acciones concretas, sostenidas y verificables orientadas al fortalecimiento de su sistema de evaluación de riesgo y de las garantías de protección. Ello se enmarca en la Modernización Institucional, que incluye planes e iniciativas estratégicas orientadas a transformar el modelo de operación, con hitos como el rediseño institucional y el énfasis en la prevención, todo en cumplimiento de los mandatos constitucionales y de los compromisos asumidos con las organizaciones sindicales.

De igual manera, resulta necesario destacar que, en el marco del Acuerdo Nacional Estatal - Sector Interior (ANE) adoptado en la vigencia 2023, la UNP ha cumplido con compromisos dirigidos al fortalecimiento del sistema de protección.

La UNP continuará fortaleciendo sus capacidades institucionales para dar una respuesta oportuna, eficaz y con enfoque diferencial a los riesgos que enfrentan los líderes sindicales en Colombia, reafirmando su compromiso con la garantía de los derechos fundamentales a la vida, libertad, integridad y libre asociación. En este marco, se seguirán implementando acciones que promuevan la articulación interinstitucional, el uso eficiente de los recursos y la mejora continua de los mecanismos de protección, con el objetivo de contribuir a un entorno seguro y propicio para el ejercicio pleno de la actividad sindical en el país.

Contrato sindical

Este Gobierno en cabeza del Ministerio del Trabajo entiende que el contrato sindical ha sido utilizado como un mecanismo de intermediación laboral ilegal, razón por la cual el

artículo 68° (que modificaba el artículo 482° del Código Sustantivo del Trabajo) de la propuesta de la reforma laboral tenía como fin su eliminación. Aun así, en el trámite legislativo el Congreso de la República eliminó esta disposición.

El Ministerio del Trabajo ha venido tomando medidas para vigilar que no se haga uso indebido del contrato sindical y para garantizar que este mismo no menoscabe los derechos sindicales de los trabajadores y las trabajadoras. Dentro de estas medidas, se resalta que la Ley núm. 2466 de 2025 (Reforma Laboral), en el título II sobre las «Relaciones Individuales de Trabajo», específicamente en su capítulo V denominado «Medidas para el uso adecuado de la tercerización y la intermediación laboral», consagró el artículo 48 titulado «Prohibición al empleador sobre maniobras de elusión», por medio del cual se agregó el artículo 59A del Código Sustantivo del Trabajo, el cual consagra:

En atención al principio de primacía de la realidad, se prohíbe al empleador el uso fraudulento de las prerrogativas diferenciadas otorgadas a determinados sectores productivos o a las microempresas y pequeñas empresas, con el propósito de desconocer o menoscabar los derechos laborales reconocidos al trabajador en la presente ley.

De esta forma, el Gobierno nacional busca garantizar que cualquier forma de intermediación o de tercerización laboral, incluyendo los contratos sindicales, pueda usarse por los empleadores como mecanismo para desconocer o menoscabar los derechos laborales de los trabajadores y las trabajadoras.

A mayo de 2026, el Ministerio del Trabajo viene desarrollando el proyecto de decreto reglamentario enfocado en frenar la tercerización laboral ilegal mediante la regulación estricta del contrato sindical. Esta norma, que modifica el Decreto 1072 de 2015, busca garantizar derechos laborales, establecer prohibiciones explícitas contra el uso abusivo de esta figura y crear un sistema de registro obligatorio para estos contratos.

El proyecto de decreto prohíbe el uso del contrato sindical para actividades misionales permanentes, suministro de mano de obra y a su vez establece controles mediante la implementación de un sistema de información y registro de contratos sindicales, que minimice la evasión de obligaciones laborales o de seguridad social y establece garantías mínimas en el reglamento del contrato sindical, como el tiempo mínimo de afiliación para participar en la ejecución.

De otra parte, establece la obligatoriedad de la aprobación por parte de la asamblea de aprobar o renovar los contratos sindicales.

Por otro lado, con el Decreto 0234 del 6 de marzo de 2026, emitido por el Ministerio del Trabajo, se reglamenta la negociación colectiva multinivel en el sector privado y oficial, estableciendo reglas para la negociación por rama, gremio o sector, no solo por empresa. El Decreto busca fortalecer la negociación sindical, ordena la coexistencia con pactos colectivos y establece la obligatoriedad de los acuerdos sectoriales.

El Decreto permite la negociación por industria, sector, grupo de empresas o ámbito territorial, además del nivel de empresa tradicional.

El Decreto limita la firma de pactos colectivos (acuerdos con no sindicalizados) cuando existen sindicatos con representatividad, así como extiende la aplicación de las convenciones colectivas para todas las empresas de ese sector.

Busca que haya una única negociación colectiva por empresa o sector, tomando la más antigua o la del sindicato mayoritario y que los trabajadores no sindicalizados beneficiados por una convención colectiva, deban pagar una cuota sindical.

Resulta pertinente poner en conocimiento de la Comisión de Expertos la comunicación remitida por las centrales obreras colombianas a la Confederación Sindical Internacional (CSI), con copia al Gobierno nacional, mediante la cual expresan su posición frente a la inclusión de Colombia en la lista preliminar de casos individuales de la Comisión. Lo anterior reviste especial relevancia en la medida en que dicha comunicación refleja la postura de las principales organizaciones sindicales del país, las cuales manifiestan su desacuerdo con la eventual inclusión de Colombia en la lista corta de examen, destacando avances, espacios de diálogo social y medidas adoptadas por el Estado colombiano en materia de garantía de la libertad sindical y protección de los derechos laborales. En tal sentido, se considera importante que esta información sea valorada integralmente dentro del análisis técnico y objetivo de la situación nacional en relación con la aplicación del Convenio, para lo cual se transcribe parte de la comunicación:

«... El movimiento sindical colombiano considera que el Gobierno de Colombia no debe, bajo ninguna circunstancia, ser incluido en la lista corta de países llamados a examen en dicha Comisión durante el presente año. Esta posición se sustenta, además de razones técnicas y cifras, que podemos brindar en detalle si lo consideran pertinente, en razones de fondo que exponemos a continuación:

En primer lugar, el país ha experimentado avances laborales significativos, sin precedentes en la historia reciente. Gracias al respaldo del Gobierno nacional se han adoptado medidas que durante décadas fueron reclamadas por el movimiento sindical sin encontrar respuesta efectiva, lo cual marca un cambio estructural en la relación entre el Estado y el mundo del trabajo.

En segundo lugar, Colombia atraviesa un momento político-electoral especialmente sensible, en el que se confrontan proyectos profundamente divergentes de país para definir el Gobierno de los próximos cuatro años (primera vuelta presidencial el 31 de mayo, segunda eventual vuelta presidencial el 21 de junio). En este contexto, la inclusión del país en la lista corta podría incidir negativamente en el debate democrático interno, favoreciendo narrativas regresivas frente a los avances logrados. No puede ignorarse que, históricamente, las presiones externas sobre Colombia en materia laboral han sido aprovechadas en el debate político interno, precisamente por aquellos sectores que durante décadas le dieron la espalda al movimiento sindical colombiano y que hoy invocan estándares internacionales que jamás defendieron cuando tenían el poder para hacerlo. Resulta particularmente preocupante el riesgo de que sectores políticos de ultraderecha, comparables con experiencias regresivas en otros países de la región, instrumentalicen una eventual observación internacional en detrimento de la continuidad de las transformaciones laborales y sociales en curso.

En tercer lugar, si bien reconocemos que persisten desafíos en materia de derechos sindicales, es innegable que en los últimos tres años se han alcanzado niveles inéditos de garantías. Entre ellos se destacan: la apertura efectiva de espacios de participación sindical; el reconocimiento del movimiento sindical como sujeto de reparación colectiva por ser víctima del conflicto armado interno ordenando medidas concretas de reparación, memoria, protección y no repetición frente a los crímenes antisindicales; la adopción de un marco normativo que amplía la negociación colectiva, incluyendo el primer decreto de negociación sectorial; el fortalecimiento de garantías para el ejercicio del derecho de huelga y se alcanzó la reforma laboral más garantista de las últimas décadas, que cerró vacíos normativos que durante años habían sido usados para precarizar el trabajo, para evadir la estabilidad laboral, para disfrazar relaciones de dependencia bajo formas contractuales que le quitaban al trabajador sus derechos entre otros progresos sustantivos.

Estos avances deben ser valorados de manera objetiva y equilibrada en los escenarios internacionales, evitando decisiones que desconozcan el contexto nacional y los esfuerzos genuinos de transformación.

En consecuencia, solicitamos respetuosamente a la CSI su compromiso decidido para impedir que Colombia sea incluida en la lista corta de la Comisión en la próxima Conferencia. Consideramos que ello contribuirá a proteger los avances alcanzados y a fortalecer un proceso de cambio que ha sido históricamente demandado por el movimiento sindical colombiano.»

En mérito de lo expuesto, el Gobierno de Colombia reitera su plena disposición de continuar fortaleciendo las acciones orientadas a la garantía efectiva de la libertad sindical, la protección de los derechos de las y los trabajadores y el fortalecimiento del diálogo social tripartito, en cumplimiento de las obligaciones derivadas del Convenio. Los avances normativos, institucionales y operativos descritos en el presente informe evidencian el compromiso sostenido del Estado colombiano con la adopción de medidas concretas para atender los desafíos aún existentes, así como con la consolidación de un entorno cada vez más favorable para el ejercicio de la actividad sindical. En este sentido, se considera que el contexto actual del país, los progresos alcanzados y la voluntad demostrada por las instituciones nacionales y los actores sociales constituyen elementos objetivos que deben ser valorados integralmente por la Comisión.