



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1893

Bogotá, D. C., viernes, 3 de octubre de 2025

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 353 DE 2025 CÁMARA

*por la cual se establecen disposiciones de reparación simbólica a las víctimas de la masacre de las bananeras y otras formas de violencia antisindical y contra los trabajadores de Colombia.*

Bogotá, D. C., 22 de septiembre de 2025

Señor,

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario

Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia: Radicación del Proyecto de Ley número 353 de 2025 Cámara, por la cual se establecen disposiciones de reparación simbólica a las víctimas de la masacre de las bananeras y otras formas de violencia antisindical y contra los trabajadores de Colombia.**

Respetado secretario,

En uso de las facultades conferidas en la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992, se presenta a consideración de la honorable Cámara de Representantes el Proyecto de Ley número 353 2025 de Cámara, *por la cual se establecen disposiciones de reparación simbólica a las víctimas de la masacre de las bananeras y otras formas de violencia antisindical y contra los trabajadores de Colombia.*

Firma,

ANTONIO SANGUINO PÁEZ  
Ministro de Trabajo  
  
Carlos A. Benavides  
  
Leon Páez  
  
H. S. Eduardo Sarmiento H  
  
Ardi Ardi

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 353 DE 2025 CÁMARA

*por la cual se establecen disposiciones de reparación simbólica a las víctimas de la masacre de las bananeras y otras formas de violencia antisindical y contra los trabajadores de Colombia.*

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer disposiciones de reparación simbólica a las víctimas de la masacre de las bananeras ocurrida el 6 de diciembre de 1928 y otras formas de violencia antisindical y contra los trabajadores de Colombia.

**Artículo 2º. Día Conmemorativo de las Víctimas de la Masacre de las Bananeras.** Declárese el 6 de diciembre "Día Conmemorativo de las Víctimas de la Masacre de las Bananeras" como un homenaje público a las víctimas y sus familiares, que lucharon por la formalización laboral, las garantías de condiciones dignas para las y los trabajadores y su derecho a la organización sindical, la negociación colectiva, la huelga y la protesta social, como derechos fundamentales.

**Artículo 3°. Créase la orden al mérito sindical y al liderazgo sindical “Héroes de las bananeras”.** Se crea la orden al mérito sindical a cargo del Ministerio del Trabajo para reconocer anualmente a la organización sindical destacada en la defensa de los intereses de los trabajadores y de la democracia; y al mérito al o la dirigente sindical que haya dedicado su vida a la defensa de los intereses y derechos de los y las trabajadoras. El Ministerio de Trabajo dispondrá de un periodo de seis meses a partir de la vigencia de la presente ley para reglamentar lo concerniente a los criterios de escogencia, el procedimiento para la nominación y la selección del sindicato y el líder o lideresa a ser reconocidos.

**Parágrafo 1°.** El reconocimiento se realizará cada seis de diciembre con ocasión de la conmemoración oficial del hecho luctuoso. Dicho homenaje consistirá en la entrega de una placa y un pergamino.

**Parágrafo 2°.** El comité responsable por la selección del dirigente estará conformado por 5 personas: el Ministro (a) de Trabajo, el (la) Viceministro de relaciones laborales del Ministerio de Trabajo, el Director (a) de derechos fundamentales del Ministerio de Trabajo y 2 delegados de las confederaciones de trabajadores mayoritarias.

**Artículo 4°. Estrategias para la conservación y divulgación cultural de la memoria.** El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en coordinación con la Biblioteca Nacional, el Archivo General de la Nación y el Centro Nacional de Memoria Histórica, dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente ley, diseñará e implementará una estrategia para la recopilación, conservación y divulgación cultural de todas las fuentes historiográficas sobre la Masacre de las Bananeras.

**Parágrafo 1°.** Una vez recopilada y digitalizada, esta información deberá ser dispuesta en plataformas de acceso público y en la Biblioteca Virtual del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en las plataformas del Ministerio de Educación Nacional para su consulta pública, promoviendo su uso por parte de la comunidad educativa y cultural del país.

**Parágrafo 2°.** En virtud de la Ley 1732 de 2014, se pondrá en disposición el material pedagógico para que las instituciones educativas del país puedan incorporar el estudio de este suceso.

**Artículo 5°. Contenidos para el sistema de medios públicos.** El Ministerio del Trabajo, en asocio con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), promoverá anualmente la producción y emisión de contenidos audiovisuales y digitales como documentales, series, podcasts, entre otros, en el Sistema de Medios Públicos que fomenten la cultura del trabajo decente, la formalización y el diálogo social, el respeto por la memoria de las víctimas del movimiento sindical, en el marco de la conmemoración de las Víctimas de la Masacre de las Bananeras ocurrida el 6 de diciembre de 1928.

**Artículo 6°. Medida de reparación y dignificación territorial.** La Gobernación del Magdalena y la Alcaldía de Ciénaga, en uso de su autonomía, quedarán autorizadas para diseñar e implementar una estrategia para la resignificación del Parque Centenario en el municipio de Ciénaga, Magdalena, en coordinación con el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes. Esta estrategia deberá incluir las obras civiles necesarias y la creación de un espacio de memoria en homenaje a las víctimas de la Masacre de las Bananeras.

**Artículo 7°. Actos de reconciliación nacional en el centenario.** Para la conmemoración de los 100 años de la Masacre, el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio del Trabajo y en coordinación con el Ministerio del Interior, organizará una agenda nacional de diálogo y reconciliación centrada en el reconocimiento del movimiento sindical en la historia nacional y en su contribución a la construcción de una sociedad democrática, pacífica, reconciliada y próspera.

**Artículo 8°. Autorización presupuestal.** Autorícese al Gobierno nacional incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las asignaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en la presente ley.

**Artículo 9°. Vigencia.** Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Firma,



**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**  
Ministro de Trabajo

PROYECTO DE LEY 353 DE 2025 CÁMARA  
*por la cual se establecen disposiciones de reparación simbólica a las víctimas de la masacre de las bananeras y otras formas de violencia antisindical y contra los trabajadores de Colombia.*

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. Objetivo.

La iniciativa legislativa tiene como objetivo establecer disposiciones de reparación simbólica a las víctimas de la masacre de las bananeras ocurrida el 6 de diciembre de 1928 y otras formas de violencia antisindical y contra los trabajadores de Colombia.

### II. Contexto.

Colombia está construyendo una memoria de lo que hemos vivido como sociedad, en relación con las múltiples violencias que han estado presentes en el desarrollo de la nación. Estas violencias han vulnerado la vida y múltiples derechos de amplios sectores de la sociedad colombiana.



Uno de los tipos de violencia que, lamentablemente, ha perdurado desde el siglo XX es la violencia antisindical contra los trabajadores y trabajadoras. La Comisión de la Verdad encontró que, en Colombia, durante el periodo que va de 1970 a 2021, ocurrieron más de 15 mil violaciones a los derechos humanos de personas sindicalizadas, incluyendo 3.295 homicidios y 1.954 casos de desplazamiento forzado.<sup>1</sup>

Estas dinámicas de violencia, si bien se agudizaron en el marco del conflicto armado, encuentran sus raíces en conflictos sociales y políticos con mayor trayectoria histórica. Los primeros episodios de las luchas de los trabajadores ocurridos a principios del siglo XX confirman que la violencia contra ellos y sus organizaciones ha sido persistente, paradójicamente a pesar de que las luchas, motivaciones y reivindicaciones de las y los trabajadores en Colombia han permitido profundizar nuestra democracia y modernizar la economía. El aporte de los sindicatos y otras formas organizativas desde los trabajadores lo encontramos en las importantes contribuciones a la organización y funcionamiento de las fábricas, al avance en la conquista de derechos laborales y la creación de mecanismos para el diálogo y la mediación en conflictos sociales y laborales.<sup>2</sup>

El caso más emblemático de esta violencia sin duda lo encontramos en el conflicto social y laboral que desembocó en la masacre de las Bananeras, que ocurrió el 5 y 6 de diciembre de 1928 en el municipio de Ciénaga, Magdalena, Colombia. Se trató de una matanza de trabajadores de la empresa estadounidense United Fruit Company (UFC) (hoy Chiquita Brands International) a manos del Ejército Nacional de Colombia. Es importante, recordar que los conflictos que enmarcaron la masacre también tuvieron como actores centrales a otros pobladores de la región como colonos, aparceros y campesinos que trabajaban a través de formas flexibilizadas para los cultivos de la UFC.<sup>3</sup>

La United Fruit Company llegó a Colombia en 1890 y rápidamente se convirtió en una de las principales fuerzas económicas de la región. Controlaba gran parte de la producción y exportación de banano, y tenía una influencia significativa en la política local.

En las primeras tres décadas del siglo XX, la industria del banano se expandió rápidamente en Colombia. La United Fruit Company poseía vastas

extensiones de tierra, ferrocarriles y barcos para transportar la fruta.

Los trabajadores de las plantaciones de banano enfrentaban condiciones laborales precarias, incluyendo salarios bajos (pagos en especie y cupones para redimir en comisariatos), largas jornadas de trabajo y falta de seguridad laboral. La empresa utilizaba un sistema de contratistas para evadir la legislación laboral colombiana.

Los trabajadores bananeros organizados en la Unión Sindical del Magdalena USTM presentaron su pliego laboral en octubre de 1928, donde exigían el cumplimiento de la normativa existente en ese momento en cuanto a mejores condiciones laborales y beneficios, incluyendo: Seguro colectivo obligatorio, reparación por accidente de trabajo, habitaciones higiénicas y descanso dominical, aumento del 50% de los jornales para empleados que ganaban menos de 100 pesos, supresión de los comisariatos y cesación de préstamos por medio de vales, pago semanal y abolición del sistema de contratistas y mejor servicio hospitalario.

En noviembre de 1928, más de 25.000 trabajadores de las plantaciones de banano se declararon en huelga para exigir mejores condiciones laborales y salarios justos. La huelga fue organizada por sindicatos de trabajadores que buscaban proteger sus derechos.

El gobierno conservador de Miguel Abadía Méndez se rehusó a entablar diálogo con los trabajadores y optó por proscribir el movimiento social y manejar la crisis con los mandos militares. El gobierno envió al Ejército Nacional a reprimir a los trabajadores. El resultado fue la masacre de un número indeterminado de trabajadores, que según distintas fuentes osciló entre 13 y 2000.

La masacre de las Bananeras tuvo un impacto significativo en la historia de Colombia y se convirtió en un símbolo de la lucha de los trabajadores por sus derechos. El episodio de la huelga y la posterior represión militar tuvo una recreación literaria en las páginas de la novela “Cien años de soledad” del premio Nobel Gabriel García Márquez.

Cuentan historiadores que los trabajadores no renunciaron a sus peticiones, esperando a que llegaran los representantes del Gobierno para poder dialogar. La historia difiere en la cantidad de decesos presentados esa noche.

“Según el general Cortés Vargas, solo hubo 9 muertos; el embajador norteamericano de la época admitió que la cifra podía llegar a 1000 personas asesinadas; el dirigente Sindical Alberto Castrillón aseguró que la cifra ascendía a 5000 muertos. Varios historiadores coinciden en que la causa para que no se tenga claridad en la cifra radica en el control a la información que hicieron los militares”<sup>4</sup>.

También fueron relevantes sus repercusiones políticas. El parlamentario liberal Jorge Eliécer Gaitán denunció en sendos debates llevados a

<sup>1</sup> Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, *Verdades inaplazables: violencia antisindical en el marco del conflicto armado colombiano*, 2022.

<sup>2</sup> Marco Palacios y Frank Safford, *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida*, Bogotá: Editorial Norma, 2002, p. 540 y ss.

<sup>3</sup> Catherine LeGrand, “Tierra, organización social y huelga: la zona bananera del Magdalena, 1890-1928”, en *Bananeras: huelga y masacre, 80 años*, eds. Mauricio Archila Neira y Leidy Jazmín Torres Cendales, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. 2009.

<sup>4</sup> Colombia Informa, *La masacre de las bananeras: “no ha pasado nada, ni está pasando ni pasará nunca”*, 2018.

cabo en septiembre de 1929 en el Congreso la responsabilidad del gobierno conservador en la masacre de las Bananeras. Gaitán se opuso firmemente a la versión oficial de los hechos presentada por el general Carlos Cortés Vargas, jefe militar de la zona.

Gaitán viajó a la región, investigó el caso y presentó pruebas que contradecían la versión oficial. Su trabajo en este caso lo convirtió en un líder destacado en la lucha por los derechos de los trabajadores y la justicia social en Colombia.

Esa memoria apropiada por las nuevas generaciones y por el conjunto de la sociedad nos debe permitir avanzar en la construcción del Estado social y democrático de derecho consagrado en la Constitución Nacional de 1991, que sigue siendo un derrotero para el conjunto de la nación. La divulgación y apropiación de esta memoria debe servir para fomentar la reflexión sobre la relevancia de los movimientos de trabajadores en la consolidación de la democracia y la garantía de los derechos humanos, en su aporte en la modernización social y económica del país, y la necesidad de que los conflictos sociales y laborales tengan como principal mecanismo de solución el diálogo y el respeto al Estado de Derecho. Los conflictos sociales no pueden ser gestionados por las autoridades como amenazas a la seguridad de los ciudadanos y de la sociedad, y menos los reclamos de los trabajadores.

El objetivo de este acto de reparación y de memoria es que las nuevas generaciones no solo conozcan los hechos de 1928, sino que comprendan, a través del estudio de esta historia, la importancia del diálogo social, la organización de los trabajadores, el derecho a la protesta y la consolidación de los derechos laborales que hoy nos rigen.

Las y los trabajadores han sufrido de estas violencias, en el marco de su acción colectiva por derechos; es un largo recorrido de luchas y de resistencia ante la arbitrariedad y la imposición de la fuerza y la violencia; esa lógica ha estado presente en el mundo del trabajo; la acción colectiva de las y los trabajadores y sus organizaciones sindicales y gremiales han hecho valer sus intereses y derechos.

Desde la formación de la nación colombiana en el siglo XIX, el mundo del trabajo ha sufrido los rigores de las violencias: la sufrieron los artesanos de 1857, en su intento de proteger sus fuentes de trabajo ante la injerencia de otros países, y la intensa lucha entre una articulación de la economía colombiana al concierto internacional protegiendo los intereses propios y la articulación a otras economías con desmedro de los intereses de las y los trabajadores colombianos fueron conflictos que en muchas ocasiones se tramitaron con violencia.

El inicio del siglo XX, en pleno desarrollo de un capitalismo incipiente, vio florecer las luchas de los trabajadores del río Magdalena, las textileras lideradas por Betsabe Espinal en 1914, los trabajadores petroleros en 1924, los pequeños artesanos ante el auge de las grandes empresas de

textiles, cerámicas o de la metalurgia; todas esas luchas por derechos se vivieron con violencias, ocasionando sufrimientos y derramando sangre trabajadora colombiana.

La lucha de las y los trabajadores por derechos básicos como la jornada laboral de ocho horas, la conformación de organizaciones sindicales, el poder ejercer el derecho a la negociación colectiva y la huelga está presente en las luchas de los trabajadores colombianos; en esa historia de acción colectiva, destaca la huelga bananera del 28 y la criminal respuesta del Estado.

La masacre de las bananeras en 1928 se constituyó en un claro hito en la violencia antisindical y, en adelante, han sido varios los momentos en la historia colombiana en los que el movimiento sindical ha sido gravemente golpeado, demostrándose así que la violencia antisindical ha tenido una sistematicidad y permanencia histórica en el país.

Entre las prácticas sociales y políticas sistemáticas que han contribuido negativamente con la victimización del movimiento sindical, está, por una parte, la estigmatización y el señalamiento, que ha apuntado a alínderar las demandas por derechos del movimiento sindical con las luchas insurgentes, convirtiéndoles así en un objetivo a eliminar; y por la otra, la negación o desconocimiento de su aporte, como un actor sociopolítico importante, en un contexto de democracia.

Para ilustrar brevemente lo dicho, y en relación de continuidad histórica con el evento de la “masacre de las bananeras”, podemos señalar el caso de la violencia antisindical en la región del Urabá, enclave bananero de los años 90 y comienzos del siglo XXI. Ya es un hecho probado por la justicia, tanto en Estados Unidos como en Colombia, que empresarios del sector del banano no solamente participaron de la conformación y financiación de grupos del paramilitarismo, para eliminar a sindicalistas, sino que también algunos hicieron parte de los mismos.

*“A finales de 1997, el jefe paramilitar Raúl Hasbún, conocido con el alias de Pedro Bonito, llegó a un acuerdo con varias bananeras de la región de Urabá, entre las que se encuentran Chiquita Brands, Banacol, Delmonte, Dole, Proban y Uniban, que pagaban tres centavos de dólar por caja exportada a las autodefensas. Este pago se hacía a la Convivir Papagayo, y se destinaba una parte para Carlos Castaño, otra para obras sociales y una tercera parte para el pago de policías corruptos”<sup>5</sup>.*

Otro caso ilustrativo de la violencia antisindical es el de la empresa bananera Chiquita Brands International, que reconoció su culpabilidad de “involucrarse en transacciones con terroristas globales especialmente designados”, —otra forma de

<sup>5</sup> Declaración de un paramilitar sobre Raúl Hasbún, hijo de uno de los empresarios del banano en la región del Urabá, convertido en jefe del bloque bananeros de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), ante los jueces de Justicia y Paz. Verdad Abierta, 3 de febrero de 2009.

llamar al financiamiento de grupos paramilitares— ante el Juzgado del Distrito de Columbia en los Estados Unidos, el 17 de septiembre de 2007; hecho por el que fue condenada a pagar 25 millones de dólares.<sup>6</sup>

A pesar de todas las evidencias, la violencia antisindical en Colombia ha sido ignorada, ocultada o minimizada por el Estado colombiano y los diferentes gobiernos tanto en lo nacional como en lo local, en contravía de los contundentes hechos y cifras que así lo evidencian.

### III. Consideraciones.

#### 1. Cifras sobre la violencia antisindical en el marco de las violencias organizadas y la persistencia del conflicto interno armado.

Entre 1979 y 2010, han sido registrados 11.565 casos victimizantes contra el movimiento sindical, entre los que se encuentran: amenazas, hostigamientos, desplazamientos forzados, exilios forzados, atentados, torturas y homicidios, y, por otra parte, afectaciones a los sindicatos, su accionar, sus bienes y sedes. Los homicidios constituyen la más clara evidencia de la barbarie antisindical; entre 1986 y 2010, sumaron alrededor de 1.858 muertes violentas.

La baja tasa de sindicalización en Colombia tiene también una importante relación con la exacerbada violencia antisindical; claramente ha minado el ejercicio de organización, libertad de asociación y participación política de las trabajadoras y trabajadores.

Entre las organizaciones y sectores sindicales más afectados por la violencia antisindical para el periodo en mención están: La Federación Colombiana de Educadores (Fecode), que reportó 954 hechos, el 32.7%; el Sindicato Nacional de Trabajadores de Industria Agropecuaria (Sintrainagro), con 792 casos, el 31.27.1%; y la Unión Sindical Obrera (USO), con 116 casos reportados, el 4%.

Los municipios que presentaron mayores tasas de muertes violentas de sindicalistas fueron Apartadó (263), Turbo (257), Medellín (172), Chigorodó (117), Carepa (114) y Barrancabermeja (117).<sup>7</sup>

En el informe de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), que contó con los aportes y declaraciones de las Centrales Obreras: Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Confederación General de Trabajadores (CGT), Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y la Federación Colombiana de Educadores (Fecode), se estableció que entre 1971 y 2022, el total de hechos victimizantes

contra el movimiento sindical fue de 15.481, de los cuales 3.426 se perpetraron contra mujeres (22,1%) y 12.055 (77,9%), contra hombres.

Entre los hechos victimizantes que se documentaron, están en su orden: amenazas, homicidios, desplazamiento forzado, detención arbitraria, hostigamiento, atentado con o sin lesiones, desaparición forzada, secuestro, tortura, allanamiento ilegal y homicidio de algún familiar.<sup>8</sup>

HECHO VICTIMIZANTE	MUJER		HOMBRE		TOTAL GENERAL
	Cifra	%	Cifra	%	
Amenazas	1.920	12,4	5.730	37,0	7.650
Homicidios	339	2,2	2.956	19,1	3.295
Desplazamiento forzado	880	5,7	1.074	6,9	1.954
Detención arbitraria	61	0,4	719	4,6	780
Hostigamiento	112	0,7	622	4,0	734
Atentado con o sin lesiones	48	0,3	386	2,5	434
Desaparición forzada	17	0,1	236	1,5	253
Secuestro	24	0,2	171	1,1	195
Tortura	9	0,1	101	0,7	110
Allanamiento ilegal	12	0,1	58	0,4	73
Homicidio de familiar	1	0,0	2	0	3
<b>TOTAL</b>	<b>3.426</b>	<b>22,1</b>	<b>12.055</b>	<b>77,9</b>	<b>15.481</b>

Tabla 1. Tipo de violencias cometidas contra afiliados del movimiento sindical 1971-2022

Fuente: Informe final Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Caso: Violencias antisindicales en el marco del conflicto armado colombiano.

De acuerdo con la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, en el periodo 1991-2001 se presentaron 5.661 casos y en el periodo comprendido entre 2002 y 2016, los hechos victimizantes ascendieron a 8.180.

PERÍODO	MUJER	HOMBRE	TOTAL GENERAL	%
1977 - 1990	32	661	693	4,5
1991 - 2001	1.222	4.439	5.661	36,6
2002 - 2016	2.050	6.130	8.180	52,9
2017 - 2022	122	819	941	6,0

Tabla 2. Victimización por periodos de análisis de la Comisión de la Verdad.

Fuente: Informe final Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Caso: Violencias antisindical en el marco del conflicto armado colombiano.

#### 2. Las respuestas del Movimiento Sindical

Como una forma de frenar el aniquilamiento y desmantelamiento del sindicalismo colombiano, y más recientemente, como una búsqueda de verdad, justicia, reparación y no repetición, el movimiento sindical, con el respaldo de organizaciones defensoras

<sup>6</sup> Recuperado de: EEUU contra Chiquita Brands International: Memorando de Condena del Gobierno. Juzgado del Distrito de Columbia, EE.UU., No. Criminal 07-055 (RCL), septiembre 17 de 2007.

<sup>7</sup> López & Hincapié. De la movilización tradicional a las redes de presión transnacional: violencia antisindical y derechos humanos en Colombia. Foro internacional, vol. 55, no. 4, Ciudad de México, oct./dic. 2015.

<sup>8</sup> Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Hay futuro si hay verdad. Informe final. Caso: Verdades inaplazables. Violencia antisindical en el marco del conflicto armado colombiano. Capítulo de violaciones de DD.HH. e infracciones al DIH 2022. ISBN: 978-958-675-084-4, Colombia, marzo de 2023.



de derechos humanos, de la academia y otros, ha adelantado desde hace más de una década una serie de iniciativas para que su caso no quede en la impunidad; entre ellas están la recolección y sistematización de los hechos de violencia antisindical, la presentación de informes, la radicación de denuncias públicas y adelantar los litigios correspondientes en estrados nacionales e internacionales.

Desde el 2016, con la firma del Acuerdo de Paz de La Habana, que en su punto V crea el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, el movimiento sindical ha elaborado y presentado importantes y detallados informes sobre la violencia antisindical padecida, ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV), a la espera de que su caso no quede en la impunidad y el país conozca la verdad de lo sucedido.

En marzo de 2023, con la Resolución número 31247, el movimiento sindical fue finalmente reconocido como sujeto de reparación colectiva; y en el mes de septiembre del mismo año, el presidente Gustavo Petro hizo un reconocimiento público de la persecución violenta contra el movimiento sindical y asumió el compromiso de acompañar su búsqueda por la verdad y la reparación colectiva, porque, según sus palabras, sin “sindicalismo no hay democracia”.

En este momento, el movimiento sindical en cabeza de las Centrales Obreras: CUT, CGT, CTC y Fecode preparan el plan integral de reparación colectiva (PIRC), con la asistencia de la Unidad para las Víctimas y el acompañamiento del Ministerio del Trabajo y otras entidades del Sistema Nacional para la Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), que deberá ser implementado por el Estado colombiano.

El Movimiento Sindical aspira a presentar su Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) el próximo 6 de diciembre en Ciénaga, Magdalena, con ocasión de un año más de conmemorarse el 97 aniversario de la “masacre de las bananeras”.

Por todas estas razones, la presente ley, **por la cual se establecen disposiciones de reparación simbólica a las Víctimas de la Masacre de las Bananeras y otras formas de violencia antisindical y contra los trabajadores de Colombia**, reivindica a las víctimas de los trabajadores, a sus organizaciones; destaca la importancia de la actividad de los sindicatos y sus líderes en la sociedad democrática colombiana, creará una estrategia de divulgación cultural y la producción de contenidos en el Sistema de Medios Públicos, asegurando que la reflexión sobre el trabajo decente y la memoria de las luchas de los trabajadores lleguen a todos los rincones del país a través de formatos modernos como documentales, series y podcasts;

En resumen, el proyecto hace énfasis en procesos de memoria, reparación y reconocimiento a los trabajadores y sus organizaciones, a sus luchas por la justicia y la paz laboral; en la cultura, la educación y en la comunicación de la historia a las nuevas generaciones, como los pilares de esta ley.

Frente a estos hechos, que marcaron un punto de inflexión en la relación entre el Estado y los trabajadores, no basta con un simple acto de conmemoración.

Este proyecto de ley propone un enfoque integral basado en tres pilares:

- La educación, para formar a las futuras generaciones en el respeto a los derechos laborales.
- La cultura, para preservar y divulgar la memoria histórica de manera sistemática.
- Las comunicaciones, para fomentar un diálogo nacional sobre la importancia del trabajo decente, tal como se establece en el objeto de esta ley.

Con este proyecto de ley, desde el Ministerio de Trabajo le proponemos al Congreso de la República que honre la memoria de los hombres y mujeres que, en 1928, lucharon por sus derechos y la dignidad en el mundo del trabajo; y por los que los sucedieron a través de los años, creando organizaciones de trabajadores, dirigiendo ejemplarmente a su clase en procura de sus derechos como contribución a la paz, la convivencia y el bienestar de la clase trabajadora colombiana.

#### IV. 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:

*“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 ni la ley, en cuanto su intención no es conminar u ordenar de manera imperativa un gasto, sino autorizar al Gobierno nacional a que, en virtud del ejercicio de sus funciones, propias de la rama ejecutiva, pueda desarrollar debidamente las disposiciones derivadas del presente proyecto de ley.



**V. Conflicto de intereses**

El artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª 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, me permito 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.

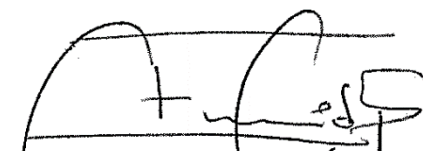
**VI. Conclusiones**

Esta iniciativa legislativa salda la deuda histórica que tiene la institucionalidad del país con las familias y las Víctimas de la Masacre de las Bananeras, reivindica al movimiento obrero y sindical y a sus dirigentes como integrantes fundamentales de la sociedad colombiana y reconoce el valor cultural de los derechos sindicales, laborales y sociales de las y los trabajadores.

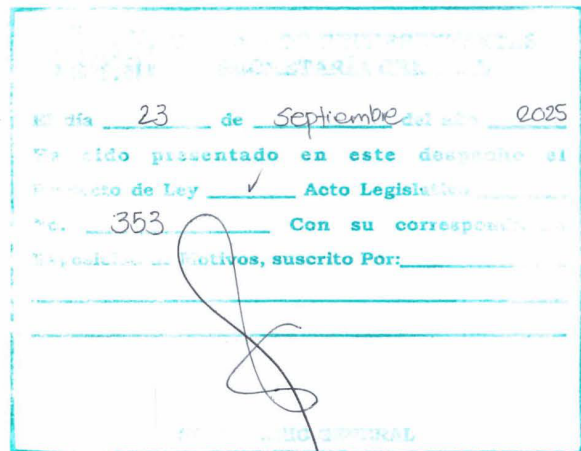
Esta conmemoración es extensiva a los sindicatos de hoy y mañana, a sus líderes que aportan lo mejor de sus capacidades al bienestar en el mundo del trabajo y a quienes dieron su vida por el bienestar de los trabajadores en Colombia.

En los términos esbozados, se presenta ante el Congreso de la República el proyecto de ley, *por la cual se establecen disposiciones de reparación simbólica a las Víctimas de la Masacre de las Bananeras y otras formas de violencia antisindical y contra los trabajadores de Colombia*, para que sea tramitado, y con el apoyo de las y los congresistas se discuta y apruebe.

Firma,



**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**  
Ministro de Trabajo



\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 370 DE 2025  
CÁMARA**

*por medio de la cual se adopta el ajedrez como herramienta pedagógica transversal y de apoyo terapéutico en salud mental, se crea el Programa Nacional de Ajedrez Social, Educativo y Terapéutico (PNASET) y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 2025

Doctor

**JULIÁN LÓPEZ**

Presidente de la Cámara de Representantes de Colombia

Doctor

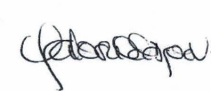

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

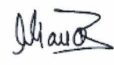

Secretario General de la Cámara de Representantes

**Asunto: Radicación de proyecto de ley**

Apreciado señor secretario,

Con toda atención me permito presentar ante la honorable Cámara de Representantes el **Proyecto de Ley número 370 de 2025 Cámara**, *por medio de la cual se adopta el ajedrez como herramienta pedagógica transversal y de apoyo terapéutico en salud mental, se crea el Programa Nacional de Ajedrez Social, Educativo y Terapéutico (PNASET) y se dictan otras disposiciones.*

 Olga Lucía Velásquez Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 Angélica Lozano Correa Senadora de la República
---	---

 <b>ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA</b> Representante a la cámara por Antioquia Partido Alianza Verde	 <b>LILIANA RODRIGUEZ VALENCIA</b> Representante a la cámara por Cundinamarca Partido Alianza Verde
 <b>OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA</b> Representantes la Cámara por Tolima Partido Liberal	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 370 DE 2025  
CÁMARA

*por medio de la cual se adopta el ajedrez como herramienta pedagógica transversal y de apoyo terapéutico en salud mental, se crea el Programa Nacional de Ajedrez Social, Educativo y Terapéutico (PNASET) y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto promover el ajedrez como:

- Herramienta pedagógica transversal;
- Estrategia terapéutica para el desarrollo cognitivo, emocional y social, especialmente en poblaciones con necesidades especiales, e instrumento de apoyo para la prevención, promoción y rehabilitación en salud mental, conforme a lo establecido en la Ley 1616 de 2013 y la Ley 2460 de 2025.
- Práctica recreativa y deportiva para el fortalecimiento de los servicios sociales y del tejido social.

**Artículo 2º. Creación del Programa Nacional de Ajedrez Social, Educativo y Terapéutico (PNASET).** Créase el Programa Nacional de Ajedrez Social, Educativo y Terapéutico (PNASET), como política pública liderada por el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social, con los siguientes objetivos:

- Promover el uso del ajedrez como herramienta para fortalecer competencias cognitivas, habilidades socioemocionales y pensamiento estratégico;
- Incorporar el ajedrez como instrumento de intervención terapéutica complementaria en programas de salud mental en instituciones educativas, de salud y comunitarias;
- Desarrollar lineamientos técnicos y metodológicos, materiales didácticos y rutas flexibles de implementación;
- Formar y certificar a docentes, profesionales de la salud y facilitadores comunitarios en el uso pedagógico, social y terapéutico del ajedrez;
- Establecer sistemas de monitoreo y evaluación para medir el impacto del programa en el rendimiento académico, la salud emocional y el desarrollo cognitivo.

**Artículo 3º. Estrategias de implementación.** El Programa Nacional se ejecutará mediante:

- Proyectos pedagógicos institucionales (PEI):** Integración del ajedrez en al menos tres áreas curriculares obligatorias (ej. matemáticas, lenguaje, ciencias sociales);
- Formación docente:** A través de módulos formativos presenciales y virtuales sobre ajedrez educativo, neuroeducación y habilidades socioemocionales;
- Intervención terapéutica:** Aplicación del ajedrez como herramienta de acompañamiento o terapéutica en la atención al TDAH, autismo, deterioro cognitivo, depresión, ansiedad, entre otras, según indique la evidencia disponible;
- Clubes escolares y comunitarios:** Creación de espacios extracurriculares en zonas urbanas y rurales para el aprendizaje y acompañamiento terapéutico.
- Centros de atención especializada:** Clubes y proyectos en centros de atención especializada del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.
- Entornos carcelarios:** Clubes y proyectos en centros penitenciarios y carcelarios.

**Parágrafo 1º.** El Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social Articularan el PNASET con el Plan Decenal de Educación y la política pública de salud mental.

**Parágrafo 2º.** En el plazo de seis (6) meses desde la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional actualizará la Resolución número 3842 del 2022 o la norma que haga sus veces para incluir las disposiciones que considere pertinentes para la correcta ejecución del PNASET.

**Parágrafo 3º.** El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) promoverá la certificación de las competencias de instructores, entrenadores y docentes de ajedrez, como mínimo en las competencias de 1) Jugar ajedrez de acuerdo con reglamentación deportiva y tipo de enfoque; 2) Entrenar deportistas de ajedrez de acuerdo con reglamentación deportiva y tipo de competencia Código; 3) Preparar eventos ajedrecísticos de acuerdo con reglamentación deportiva y tipo de competencia; 4) Diseñar planes de entrenamiento de ajedrez de acuerdo con reglamentación deportiva y parámetros técnicos; 4) Implementar métodos pedagógicos de ajedrez, de acuerdo con estrategias didácticas. Y 5) Implementar métodos terapéuticos de ajedrez.

**Parágrafo 4º.** El Ministerio de Educación Nacional promoverá la apertura de asignaturas, programas técnicos, diplomados, programas de licenciatura o posgrado para la cualificación del personal necesario para las estrategias públicas y privadas en el uso pedagógico, social y terapéutico del ajedrez en las instituciones de educación superior, de educación para el trabajo o normales superiores, según corresponda, en el marco de la autonomía de estas.

**Artículo 4°. Colaboración armónica.** En el marco del Programa Nacional de Ajedrez Social, Educativo y Terapéutico (PNASET), las entidades territoriales podrán concurrir en la financiación y esfuerzos administrativos de actividades y proyectos; así mismo, se podrá acudir a la cooperación internacional, al sector privado la economía solidaria, entidades sin ánimo de lucro y organizaciones no gubernamentales.

**Artículo 5°. Evaluación e investigación.** El Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social promoverán un ecosistema y desarrollo sobre los usos del ajedrez social, educativo y terapéutico.

**Artículo 6°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

 Olga Lucía Velásquez Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 Angélica Lozano Correa Senadora de la República
 ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA Representante a la cámara por Antioquia Partido Alianza Verde	 LILIANA RODRIGUEZ VALENCIA Representante a la cámara por Cundinamarca Partido Alianza Verde
 OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA Representantes la Cámara por Tolima Partido Liberal	

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY**

La presente iniciativa tiene como finalidad promover el ajedrez como una herramienta pedagógica transversal que contribuya a los procesos formativos; como una estrategia terapéutica para el desarrollo cognitivo, emocional y social, en especial en poblaciones con necesidades especiales, además de servir como instrumento de apoyo en la prevención, promoción y rehabilitación en salud mental, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1616 de 2013 y la Ley 2460 de 2025; y como una práctica recreativa y deportiva orientada al fortalecimiento de los servicios sociales y del tejido social.

**JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

El ajedrez, tradicionalmente considerado un juego intelectual y un deporte estratégico, ha evolucionado en las últimas décadas hacia un campo de aplicación interdisciplinar que lo sitúa como una herramienta pedagógica, terapéutica y social con impacto comprobado en la salud mental, la educación y la cohesión comunitaria. Esta multifuncionalidad fundamenta la necesidad de consolidar, a través de una ley, un marco jurídico y programático que garantice su implementación sistemática en Colombia, bajo la forma del **Programa Nacional de Ajedrez Social, Educativo y Terapéutico (PNASET)**.

**1. Fundamentación pedagógica y cognitiva**

La literatura científica ha documentado ampliamente los beneficios del ajedrez en el fortalecimiento de los procesos cognitivos. Investigaciones con diseño cuasi-experimental han demostrado mejoras significativas en funciones como la atención, la memoria, la percepción y las funciones ejecutivas en estudiantes de educación primaria que participan en programas de ajedrez escolar (Paniagua Benito, 2017). Estas habilidades son consideradas pilares del aprendizaje significativo y se encuentran directamente vinculadas con el rendimiento académico en matemáticas, lectura y ciencias.

En términos de política educativa, el ajedrez se ha introducido como recurso curricular en distintos países, respaldado por el Parlamento Europeo en su declaración de 2012 sobre “Ajedrez en la Escuela”, en la que se recomendó su incorporación como herramienta pedagógica en los Estados miembros. En España, su inclusión curricular fue avalada por la Comisión de Educación y Deporte del Congreso en 2015, reconociendo su potencial para el desarrollo del pensamiento crítico, la creatividad y la resiliencia estudiantil (Fuentes Martínez, 2021).

El marco pedagógico también enfatiza que el ajedrez actúa como recurso para el desarrollo socioemocional en la infancia. Al utilizarse como metáfora de la vida, el juego permite trabajar la expresión emocional, la regulación afectiva y la construcción de habilidades sociales, aspectos que inciden directamente en la prevención del acoso escolar y la promoción de entornos educativos inclusivos (Fuentes Martínez, 2021).

**2. Fundamentación terapéutica y de salud mental**

Más allá del ámbito educativo, el ajedrez se ha consolidado como una estrategia terapéutica complementaria en programas de salud mental. En estudios clínicos y experiencias comunitarias se ha aplicado con resultados positivos en poblaciones con Trastorno por Déficit de Atención e Hiperactividad (TDAH), trastornos del espectro autista, deterioro cognitivo en adultos mayores, depresión y ansiedad (Ponencia Ajedrez Terapéutico, 2019). El carácter estructurado del juego, que combina concentración, anticipación y manejo de frustración, lo convierte en un recurso idóneo para intervenciones de neurorehabilitación y acompañamiento psicológico.

La literatura psiquiátrica clásica ya advertía que el ajedrez es un juego eminentemente psicológico, que favorece la reflexión profunda, la autorregulación y la toma de decisiones bajo condiciones de incertidumbre, factores estrechamente vinculados con la formación de la personalidad y el fortalecimiento de la salud mental (Rey Ardid, 1975). De hecho, diversos programas internacionales han mostrado su utilidad en rehabilitación de adicciones, tratamiento de trastornos emocionales y reinserción social en centros penitenciarios (Paniagua Benito, 2017).



En coherencia con la Ley 1616 de 2013, que reconoce la salud mental como un derecho fundamental, y la Ley 2460 de 2025, que establece lineamientos comunitarios e innovadores en esta materia, la incorporación del ajedrez como estrategia terapéutica complementaria en instituciones de salud, centros educativos y comunitarios constituye una medida ajustada a la normatividad vigente, con potencial de impacto en la prevención y rehabilitación de problemas de salud mental.

### 3. Fundamentación social y comunitaria

El ajedrez, además de sus beneficios individuales, genera efectos colectivos al consolidarse como una práctica recreativa y cultural accesible a diferentes grupos sociales. Su bajo costo, la facilidad de implementación y la posibilidad de adaptarse a entornos digitales lo convierten en un recurso equitativo que puede llegar a comunidades urbanas y rurales.

La creación de clubes escolares, comunitarios y penitenciarios contribuye a la ocupación productiva del tiempo libre, la prevención de la violencia y la construcción de tejido social. En particular, la práctica del ajedrez en contextos de privación de libertad ha demostrado ser una herramienta de resocialización, ya que fomenta la disciplina, la resolución pacífica de conflictos y la resiliencia frente a la adversidad (Ponencia Ajedrez Terapéutico, 2019).

Estos impactos sociales coinciden con los principios constitucionales de dignidad humana, igualdad e inclusión, y con las obligaciones del Estado de garantizar servicios educativos y de salud mental de calidad. En este sentido, la articulación del PNASSET con el Plan Decenal de Educación y la Política Nacional de Salud Mental asegura que el ajedrez no sea una práctica aislada, sino parte integral de estrategias estatales de desarrollo humano y social.

### 4. Fundamentación técnica y de política pública

La implementación del PNASSET permitirá sistematizar lineamientos técnicos y metodológicos, formar docentes y profesionales en el uso pedagógico y terapéutico del ajedrez, generar rutas flexibles de intervención y establecer sistemas de monitoreo y evaluación que midan el impacto del programa en el rendimiento académico, la salud emocional y la cohesión social.

El apoyo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en la certificación de competencias, junto con la promoción de programas académicos en instituciones de educación superior, garantizará la sostenibilidad y calidad del recurso humano encargado de estas intervenciones. Asimismo, la concurrencia de entidades territoriales, la cooperación internacional y el apoyo del sector privado y de la economía solidaria permitirá ampliar la cobertura y asegurar la financiación del programa.

De esta manera, el PNASSET se configura como una política pública integral, transversal e innovadora, alineada con compromisos internacionales en materia de derechos humanos, educación inclusiva y salud mental comunitaria.

## IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, establece, en su artículo 7° que “*el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo*”. De conformidad con lo previsto en dicha disposición, en lo que sigue esta sección presentará el posible impacto fiscal y la fuente de financiación de la iniciativa.

Con relación a los posibles costos, es preciso mencionar que no se estaría incurriendo en gastos adicionales, toda vez que únicamente se contemplan requisitos nuevos para ser Ministro o Director de Departamento Administrativo, así como en la posesión de los representantes y senadores. Además, es importante tener en cuenta que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo insuperable para el desarrollo de las iniciativas legislativas. En la sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que;

*“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.*

Además, se debe tener en cuenta, como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

*“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003*



constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.

**CONFLICTO DE INTERESES**

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 define el conflicto de interés como una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley, acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. En tal sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que tal conflicto de interés se configura cuando se observa: “a) la existencia de un interés particular —de cualquier orden, incluso moral— del congresista en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo del Congreso; b) que efectivamente participe en la deliberación o decisión de ese tema en específico; c) que ese interés sea directo, no eventual o hipotético; d) que además el interés sea actual, y e) que el beneficio recibido no sea general sino particular”<sup>1</sup>.

En línea con lo anterior, el literal c) del artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 establece que no hay conflicto de interés: “Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente”.

Asimismo, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo del congresista, por lo que, para que el beneficio genere un conflicto de interés debe este ser individual y concreto, ya que, si se acepta que también incluya las iniciativas de alcance general, los congresistas

deberían declararse impedidos en todo momento<sup>2</sup>. De esta manera, si se analiza esta situación a la luz de este proyecto de ley, esta iniciativa no generaría ningún tipo de conflicto de interés, toda vez que la aplicación de estas disposiciones no entraría a regir frente a los cargos actualmente vigentes, sino a partir de la sucesiva vacancia de cada uno de estos y desde los congresistas elegidos para el periodo constitucional 2026-2030.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 286 Ibidem: “Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

 Olga Lucía Velásquez Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 Angélica Lozano Correa Senadora de la República
 ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA Representante a la cámara por Antioquia Partido Alianza Verde	 LILIANA RODRIGUEZ VALENCIA Representante a la cámara por Cundinamarca Partido Alianza Verde
 OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA Representantes la Cámara por Tolima Partido Liberal	

**CAMARA DE REPRESENTANTES**  
**SECRETARÍA GENERAL**

El día 25 de septiembre del año 2025

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley  Acto Legislativo \_\_\_\_\_

Nº 370 Con su correspondiente Expediente N.º \_\_\_\_\_, suscrito Por: \_\_\_\_\_

HR. Olga Lucía Velásquez  
HS. Angélica Lozano Correa

**SECRETARIO GENERAL**

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 2 de diciembre de 2021. C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Exp. 73001-23-33-000-2021-00220-01 (PI).

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 8 de septiembre de 2021, C. P. Guillermo Sánchez Luque. Exp. 11001-03-15-000-2020-04535-00 (PI).

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 374 DE 2025  
CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen medidas para el fortalecimiento de las condiciones laborales y de bienestar de los profesionales biopsicosociales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 30 de septiembre de 2025.

Doctor,

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Cámara de Representantes





E. S. D.

**Referencia: Radicación de proyecto de ley.**

En nuestra calidad de congresistas del honorable Congreso de la República, radicamos el presente proyecto de ley que busca reconocer, garantizar y fortalecer las condiciones laborales, salariales y de bienestar de los profesionales biopsicosociales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

De tal forma, ponemos a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley. Adjunto original en formato digital PDF con firmas y una copia en formato Word.

De los honorables Congresistas,

 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico.	 CRISTÓBAL CAICEDO ANGULO Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Pacto Histórico.
 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico	 JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara por el Cauca PACTO HISTÓRICO
 LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por el Huila Pacto Histórico - PDA	

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 374 DE 2025  
CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen medidas para el fortalecimiento de las condiciones laborales y de bienestar de los profesionales biopsicosociales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA**

**Artículo 1º. Objeto de la ley.** La presente ley tiene por objeto reconocer, garantizar y fortalecer las condiciones laborales, salariales y bienestar de los profesionales biopsicosociales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en

atención a la relevancia de sus funciones en la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, promoviendo la equidad salarial y calidad del servicio.

**Artículo 2º. Asignación salarial.** Los servidores públicos que desempeñan funciones como profesionales biopsicosociales en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, incluyendo psicólogos, trabajadores sociales, nutricionistas y profesionales de desarrollo de familia, tendrán derecho a percibir una asignación básica mensual correspondiente al grado más alto del nivel profesional de la planta de personal del ICBF, conforme al régimen salarial y prestacional vigente.

**Artículo 3º. Evaluación de riesgos laborales.** El Gobierno nacional, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, realizará de manera periódica una evaluación integral de los riesgos psicosociales, laborales y de seguridad a los que están expuestos los profesionales biopsicosociales, con el fin de identificar factores de riesgo y formular planes de acción que garanticen ambientes laborales seguros, saludables y acordes con la naturaleza de las funciones desempeñadas.

**Artículo 4º. Capacitación y actualización profesional.** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar garantizará la capacitación continua y especializada de los profesionales biopsicosociales, en coherencia con las funciones y retos propios de sus cargos, fomentando el aprendizaje permanente, la actualización normativa y técnica, y el fortalecimiento de competencias para mejorar la atención integral a la población beneficiaria.

**Artículo 5º. Calificación en el Sistema General de Riesgos.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Trabajo, realizará una revisión exhaustiva del nivel de riesgo en el que se encuentran los trabajadores biopsicosociales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, considerando los factores de riesgo asociados a la atención presencial en los Centros Zonales y fuera de ellos, así como las condiciones particulares de seguridad, vías de acceso, costumbres e idiosincrasias de cada territorio.

**Artículo 6º. Fortalecimiento de equipos interdisciplinarios.** El Gobierno nacional, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, garantizará el fortalecimiento de los equipos interdisciplinarios de las Defensorías de Familia mediante la provisión de infraestructura adecuada, espacios dignos, recursos técnicos y tecnológicos que permitan una atención personalizada por profesional, en condiciones acordes con la población objeto de atención.

**Artículo 7º. Plan de Bienestar Social e Incentivos.** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar asegurará el estricto cumplimiento del Plan de Bienestar Social e Incentivos anual, garantizando que todos los servidores, incluidos los profesionales biopsicosociales, tengan acceso equitativo a los beneficios y programas establecidos, implementando mecanismos de seguimiento y evaluación para medir

la efectividad de dichas iniciativas en la mejora de la calidad de vida laboral. Para tal fin, el Departamento Administrativo de la Función Pública, en conjunto con las entidades correspondientes, inicie el trámite para la creación de un Día Nacional en reconocimiento y homenaje a los profesionales biopsicosociales del ICBF, como un acto institucional que visibilice y celebre su trabajo en pro de la protección integral de los niños, niñas y adolescentes en Colombia.

**Artículo 8°. Vinculación de personal supernumerario y contratistas.** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar gestionará de manera oportuna la vinculación de personal supernumerario y contratistas para suplir vacancias temporales generadas por licencias, vacaciones o ausencias justificadas, conforme a lo dispuesto en el artículo 83 del Decreto Ley 1042 de 1978.

La vinculación de personal supernumerario se realizará en un plazo máximo de dos (2) días hábiles para quienes ya hayan prestado servicios previamente, y de cuatro (4) días hábiles para nuevos vinculados, a fin de garantizar la continuidad y calidad del servicio.

**Artículo 9°. Monitoreo y evaluación.** El Ministerio del Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizará un seguimiento anual al impacto financiero, social y operativo de las medidas adoptadas en virtud de esta ley, incluyendo la evaluación de la equidad salarial, las condiciones laborales, el bienestar del talento humano y la calidad del servicio prestado por el ICBF.

**Artículo 10. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia - Pacto Histórico.	 CRISTÓBAL CALCEDO ÁNGULO Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Pacto Histórico
 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico	 JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara por el Cauca PACTO HISTÓRICO
 LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por el Huila Pacto Histórico - PDA	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 374 DE 2025  
CÁMARA

*por medio de la cual se establecen medidas para el fortalecimiento de las condiciones laborales y de bienestar de los profesionales biopsicosociales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y se dictan otras disposiciones.*

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto reconocer, garantizar y fortalecer las condiciones laborales, salariales y bienestar de los profesionales biopsicosociales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en atención a la relevancia de sus funciones en la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, promoviendo la equidad salarial y calidad del servicio.

### II. CONTENIDO DEL PROYECTO

La presente iniciativa consta de diez (10) artículos de la siguiente manera:

Artículo 1°. Objeto de la ley.

Artículo 2°. Asignación salarial de los biopsicosociales del ICBF

Artículo 3°. Evaluación de los biopsicosociales del ICBF

Artículo 4°. Capacitación y actualización profesional de los biopsicosociales del ICBF

Artículo 5°. Calificación en el sistema general de riesgos laborales de los biopsicosociales del ICBF

Artículo 6°. Fortalecimiento de equipos interdisciplinarios

Artículo 7°. Plan de bienestar e incentivos

Artículo 8°. Vinculación de supernumerarios y contratistas

Artículo 9°. Monitoreo y evaluación

Artículo 10. Vigencia

### III. MARCO NORMATIVO

**Artículo 25 de la Constitución Política de Colombia:** Este artículo reconoce el trabajo como un derecho fundamental y una obligación social. En consecuencia, dispone que el mismo debe gozar de la especial protección del Estado, garantizando condiciones dignas y justas para quienes lo ejercen.

**Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.** Este artículo establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con base en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Además, promueve la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para cumplir adecuadamente con los fines del Estado, y la administración pública debe tener un control interno según lo que establezca la ley.

**El Artículo 53 de la Constitución Política de Colombia.** Establece que el Congreso expedirá el estatuto del trabajo, el cual debe tener en cuenta los siguientes principios mínimos fundamentales:

- Igualdad de oportunidades para los trabajadores.
- Remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo.
- Estabilidad en el empleo.



- Irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales.
- Facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles.
- Situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho.
- Primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales: La realidad de la relación laboral prevalece sobre las formalidades contractuales.
- Garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario.
- Protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.
- El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

El artículo 53 de la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como la Sentencia C-665 de 1998, el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, establece que la verdadera naturaleza de la relación laboral prevalece sobre las formalidades contractuales.

**Artículo 143 del Código Sustantivo del Trabajo:** Establece el principio de “a trabajo de igual valor, salario igual”. Este principio se basa en tres elementos fundamentales para determinar si dos trabajos son iguales y, por lo tanto, merecen el mismo salario:

- Igualdad de cargo o posición: Ambos trabajadores deben desempeñarse en el mismo puesto o cargo.
- Igualdad de jornada: La duración y horario de trabajo deben ser similares.
- Igualdad de condiciones de eficiencia: Ambos trabajadores deben demostrar un nivel similar de eficiencia y calidad en su desempeño laboral.

Además, el artículo 143 prohíbe establecer diferencias salariales basadas en edad, género, sexo, nacionalidad, raza, religión, opinión política o actividades sindicales. Cualquier trato diferenciado en materia salarial se presume injustificado hasta que el empleador demuestre factores objetivos de diferenciación.

**El Artículo 21 del Código Sustantivo del Trabajo (CST):** Establece el principio de normas más favorables. Este principio indica que, en caso de conflicto o duda sobre la aplicación de normas vigentes de trabajo, prevalece la más favorable al trabajador. Además, la norma que se adopte debe aplicarse en su integridad.

**Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia):** Esta ley tiene como objetivo establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes. Se enfoca en garantizar sus derechos fundamentales y prevalecer estos sobre cualquier

otro derecho en caso de conflicto. La ley también establece la corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia en la atención y protección de esta población.

**Artículo 79 de la Ley 1098 de 2006:** Establece que las Defensorías de Familia son dependencias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de naturaleza multidisciplinaria. Estas defensorías están encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. Además, se menciona que las Defensorías contarán con equipos técnicos interdisciplinarios que incluyen, entre otros, psicólogos, trabajadores sociales, profesionales en desarrollo familiar y nutricionistas. Los conceptos emitidos por los integrantes de estos equipos tienen el carácter de dictámenes periciales.

**Decreto Ley 770 de 2005:** Establece el sistema de funciones y requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del Orden Nacional, de acuerdo con la Ley 909 de 2004.

**El Decreto número 1083 de 2015:** Instrumento jurídico colombiano que compila y unifica las normas reglamentarias del sector de la función pública.

**Decreto Ley 785 de 2005:** Por medio del cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos, así como las funciones y requisitos generales para los empleos públicos en las entidades territoriales. Este decreto se basa en las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 909 de 2004.

**Resolución número 3307 de 2024:** Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento de las Defensorías de Familia del ICBF.

En el Concepto 012161 de 2023 del Departamento Administrativo de la Función Pública, se precisa que para los empleos públicos del nivel profesional se pueden aplicar las equivalencias previstas en el artículo 2.2.2.5.1 del Decreto número 1083 de 2015.

La Sentencia C-168 de 1995 y la Sentencia T-088 de 2018, emitidas por la Corte Constitucional, que subrayan que los derechos laborales deben ser interpretados de manera que favorezcan al trabajador y resguarden su bienestar.

**Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT):**

- **Convenio 100:** Convenio sobre igualdad de remuneración. Este convenio establece el principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor. Aunque se centra en la igualdad de género, su principio fundamental puede aplicarse a otros casos de discriminación salarial.

- **Convenio 111:** Convenio sobre la discriminación en el empleo y la ocupación. Este convenio prohíbe cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por objeto anular o menoscabar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación.



- **Convenio 150:** Convenio sobre la administración del trabajo. Este convenio establece que los Estados miembros deben adoptar medidas para garantizar la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación, incluyendo la igualdad salarial.

Otros instrumentos internacionales:

- **Declaración Universal de Derechos Humanos:** El artículo 23 de esta declaración establece que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:** El artículo 7° de este pacto reconoce el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo justas y favorables, que le aseguren en particular: a) una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: i) un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinción de ninguna índole.

#### IV. INTRODUCCIÓN

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) desempeña un papel crucial en la protección y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) y sus familias en Colombia. Este organismo no solo se encarga de atender a NNA y sus familias en situaciones de vulnerabilidad, sino que también promueve programas de prevención y bienestar familiar. En este contexto, los trabajadores sociales, psicólogos y nutricionistas son pilares esenciales para el cumplimiento de estos objetivos, enfrentando diariamente retos complejos que demandan una sólida formación académica, experiencia profesional y una dedicación excepcional.

Las funciones de estos profesionales son diversas y abarcan desde la formulación de planes de acción hasta la atención de peticiones y consultas técnicas. Cada uno debe realizar un análisis profundo de las realidades sociales, culturales, económicas, nutricionales y psicológicas que afectan a los NNA y sus familias. Esta labor trasciende la aplicación de conocimientos técnicos, pues requiere también habilidades interpersonales, empatía y una capacidad constante para gestionar situaciones emocionalmente complejas. La atención integral que brindan exige un compromiso que supera el horario laboral convencional, lo que incrementa significativamente su carga de trabajo.

Además, estos profesionales son responsables de verificar el cumplimiento de los derechos de los NNA, conforme a la Ley 1878 de 2018, que modifica el artículo 52 de la Ley 1098 de 2006. Para ello, deben proponer y articular acciones con el ICBF y otras entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), con el fin de asegurar el restablecimiento de derechos en casos de vulneración, inobservancia o amenaza. Esta labor es crucial en un país donde muchos niños, niñas y adolescentes enfrentan condiciones adversas. Sin embargo, la

naturaleza de los casos atendidos genera altos niveles de frustración, debido a las limitaciones en los recursos disponibles y en la capacidad del sistema para responder adecuadamente a las necesidades identificadas. La gestión constante de orientaciones, inconformidades y otras solicitudes por parte de las familias exige habilidades excepcionales en comunicación y resolución de conflictos.

El marco normativo que regula la actuación del ICBF destaca la relevancia del trabajo realizado por estos profesionales. La Ley 1098 de 2006, por ejemplo, establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar como un conjunto articulado de instituciones públicas y privadas encargadas de garantizar los derechos fundamentales de los NNA. En este sentido, es imperativo reconocer que la labor de nutricionistas, trabajadores sociales y psicólogos no solo es técnica, sino también profundamente humana. Su trabajo contribuye directamente a la construcción de una sociedad más justa e inclusiva.

Una nivelación salarial no solo representaría un reconocimiento justo a la labor de estos profesionales, sino que también permitiría atraer y retener talento altamente calificado dentro del ICBF. La competitividad del mercado laboral exige que las condiciones salariales estén en consonancia con las responsabilidades asumidas. Ajustar los salarios conforme a las exigencias del cargo promovería la equidad y el reconocimiento del valor de su trabajo.

En conclusión, la complejidad de las funciones desempeñadas por los trabajadores sociales, psicólogos y nutricionistas del ICBF, junto con su alta carga laboral y las exigencias emocionales inherentes a su labor, justifican plenamente un ajuste salarial. Este proyecto de ley no solo busca dignificar el trabajo de estos profesionales, sino también garantizar la sostenibilidad y calidad de los servicios ofrecidos a la población más vulnerable del país. Invertir en el bienestar laboral de quienes trabajan por el bienestar familiar es, sin duda, una inversión en el futuro de Colombia.

Con la aplicación de la Ley 2126 de 2021, donde las comisarías de familia dejan de atender los casos de violencia sexual, las defensorías de familia pasaron a asumir esta carga laboral, sin que se aumentara de forma significativa la planta de personal, generando una alta demanda en los casos atendidos y, por ende, el aumento de estrés laboral y enfermedades mentales en el personal biopsicosocial del instituto.

#### V. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley tiene como objetivo establecer un equilibrio entre las necesidades del servicio público y los derechos de los servidores públicos, en concordancia con el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia. Uno de sus principios fundamentales es la aplicación del principio de igualdad salarial, consagrado en el artículo 143 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual establece que a igual trabajo debe corresponder igual salario.

Sin embargo, este principio no se aplica de manera efectiva en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), donde se evidencian notables desajustes salariales entre profesionales que desempeñan funciones similares, pero pertenecen a distintos grados salariales. Por ejemplo, algunos empleados ubicados en el grado 19 realizan las mismas labores que aquellos en el grado 9, pero perciben casi el doble de remuneración.

Aunque esta disparidad ha sido respaldada por la Comisión Nacional a través de una estructura de grados diferenciados, dicha justificación no garantiza una verdadera equidad salarial. Esta situación genera discriminación y desigualdad entre los trabajadores. A pesar de estas brechas, los servidores públicos del ICBF continúan desempeñando sus funciones con compromiso y dedicación, velando por el bienestar de los niños, niñas, adolescentes y sus familias.

La relevancia de la labor desempeñada por los servidores públicos con formación en disciplinas biopsicosociales se fundamenta en la naturaleza técnica y pericial de sus funciones, las cuales son esenciales para el cumplimiento de los fines misionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). En el marco de la carrera administrativa, estos profesionales suman un total de 3.949 servidores públicos a nivel nacional, distribuidos de la siguiente manera: 46 profesionales en desarrollo familiar, 1.572 trabajadores sociales, 717 nutricionistas y 1.614 psicólogos.

Conforme al Lineamiento Técnico Administrativo de la Ruta de Actuaciones para el Restablecimiento de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (2016), y en armonía con lo dispuesto en la Ley 1098 de 2006 —Código de Infancia y Adolescencia—, las intervenciones realizadas por estos profesionales tienen la calidad de dictámenes periciales. En efecto, el artículo 79 de la citada ley establece que los informes elaborados por los integrantes del equipo técnico interdisciplinario, conformado por psicólogos, nutricionistas y trabajadores sociales, constituyen dictámenes periciales en el marco de los procesos administrativos de restablecimiento de derechos.

Adicionalmente, el artículo 100, parágrafo 1º, de la misma ley, faculta a la autoridad administrativa para ordenar la elaboración de dictámenes periciales por parte del equipo técnico interdisciplinario o de alguno de sus miembros, cuando lo estime necesario para el esclarecimiento de los hechos objeto de análisis. Esta disposición normativa reafirma el carácter técnico, especializado y vinculante de las funciones ejercidas por los profesionales biopsicosociales en el ICBF, cuya labor resulta indispensable para garantizar el debido proceso y la protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Conforme al ordenamiento jurídico colombiano, el dictamen pericial cumple dos funciones esenciales: en primer lugar, constituye un instrumento técnico y científico que permite al profesional abordar

situaciones específicas con base en su conocimiento especializado; en segundo lugar, se configura como una prueba válida y pertinente dentro de los procedimientos judiciales o administrativos, aportando elementos de juicio relevantes para la toma de decisiones por parte de las autoridades competentes.

En este contexto, los equipos interdisciplinarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) desempeñan un papel determinante en los procesos de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes, toda vez que los informes técnicos que elaboran —en calidad de dictámenes periciales— son fundamentales para la resolución de casos que involucran situaciones de vulneración de derechos. Esta función ha sido reconocida expresamente por la Ley 1098 de 2006, en sus artículos 79 y 100, y por el Lineamiento Técnico Administrativo de la Ruta de Actuaciones (2016), que establece el carácter pericial de las intervenciones realizadas por psicólogos, nutricionistas y trabajadores sociales.

Adicionalmente, el Código de Procedimiento Civil, en sus artículos 233 a 243, regula la figura de la peritación, señalando que esta procede cuando se requieren conocimientos técnicos, científicos o artísticos para verificar hechos de relevancia en un proceso. En consecuencia, el dictamen pericial no se limita a una labor técnica, sino que constituye un acto jurídico que exige una sólida formación profesional y un conocimiento especializado, como el que poseen los miembros del equipo interdisciplinario del ICBF.

Por lo tanto, resulta jurídicamente procedente y éticamente necesario reconocer que las funciones ejercidas por estos profesionales trascienden la atención social y se inscriben en el ámbito del peritaje técnico-científico. En virtud de ello, se propone la reclasificación del cargo de “profesional universitario” de grado 9 a grado 19, como mecanismo para valorar adecuadamente la complejidad, responsabilidad y especialización inherentes a las funciones que desempeñan en las defensorías de familia y demás dependencias del ICBF. Esta medida contribuiría a fortalecer la institucionalidad, garantizar la calidad de las intervenciones y dignificar el ejercicio profesional de quienes velan por la protección integral de la niñez y la adolescencia en Colombia.

Este proyecto de ley no se limita a la búsqueda de una nivelación salarial equitativa; también persigue la actualización de las condiciones laborales y la dignificación del ejercicio profesional de los trabajadores del área biopsicosocial, en el marco de las funciones que desempeñan dentro del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). El propósito fundamental es garantizar el reconocimiento formal de sus competencias técnicas y periciales, así como el respecto pleno de sus derechos laborales, conforme a los principios constitucionales de igualdad, dignidad humana y trabajo decente.

La nivelación salarial propuesta no solo responde a criterios de justicia material, sino que constituye una medida necesaria para fortalecer la calidad de los servicios prestados por el ICBF. Al reconocer el valor técnico, jurídico y social de las funciones ejercidas por psicólogos, nutricionistas, trabajadores sociales y profesionales en desarrollo familiar, se promueve un entorno laboral más justo, motivador y profesionalizado, lo cual redundará directamente en una atención más eficaz, oportuna y humana para los niños, niñas y adolescentes beneficiarios de los programas de protección.

En consecuencia, esta iniciativa legislativa se erige como un instrumento de transformación institucional, orientado a garantizar condiciones laborales acordes con la naturaleza especializada de las funciones, y a consolidar un modelo de atención integral que responda a los estándares constitucionales y legales en materia de protección de derechos fundamentales.

En cuanto a las condiciones laborales, es importante resaltar que los trabajadores biopsicosociales enfrentan altas cargas de trabajo y estrés laboral en condiciones de amenaza. Varios estudios han documentado el nivel de estrés al que se enfrentan los profesionales en el sistema de protección. En una revisión documental sobre la situación de salud física y mental de los trabajadores en los Sistemas de Protección Social a la Infancia y Adolescencia en América Latina y el Caribe (ALC), García (2021) analizó diecinueve estudios que revisan las categorías de salud de los trabajadores en este ámbito. Se identificaron factores de riesgo recurrentes, relacionados tanto con la naturaleza del trabajo como con factores externos, tales como el estrés, el síndrome de desgaste laboral, el agotamiento emocional, la despersonalización, la disminución de la autoeficacia, la ansiedad, la desmotivación laboral, las emociones displacenteras, la depresión y la traumatización vicaria.

La aparición de estos factores puede tener consecuencias perjudiciales para la seguridad, el bienestar y la salud de los trabajadores, afectando tanto su desempeño laboral como su vida personal. Estos factores se consideran riesgos psicosociales, que tienen el potencial de causar perjuicios psicológicos, sociales o físicos, y por ende, pueden deteriorar la salud mental y física de los profesionales que desempeñan funciones en la protección de la infancia y adolescencia.

Enríquez y Santacruz Betancourt (2023), en su estudio sobre las afectaciones socioemocionales de los trabajadores sociales del ICBF y las Comisarías de Familia, encontraron que estos profesionales experimentaron una carga emocional significativa derivada de su trabajo con dinámicas familiares complejas, como la violencia intrafamiliar, el abuso y el abandono infantil. Estos contextos generaron altos niveles de estrés y desgaste emocional. A través de su análisis, se evidenció que la exposición constante a estas situaciones difíciles provocó un agotamiento emocional prolongado, intensificado

por las difíciles condiciones económicas y sociales de las familias atendidas.

Este desgaste no solo afectó la capacidad de los trabajadores para realizar intervenciones efectivas, sino que también repercutió negativamente en su salud mental y física. La investigación concluyó que las afectaciones emocionales no eran un fenómeno aislado, sino una consecuencia directa de las condiciones laborales y la falta de apoyo institucional. La carga emocional prolongada, sin medidas adecuadas de apoyo, resultó en un deterioro significativo de la salud mental de los trabajadores, afectando tanto su desempeño laboral como la calidad de las intervenciones realizadas con las familias.

Pérez A. C. y Pérez M. (2024) revisaron los riesgos asociados al estrés en los funcionarios del ICBF del Centro Zonal de Lorica. Los colaboradores de las defensorías y aquellos con contacto directo con los ciudadanos son los más expuestos a riesgos psicosociales, como la sobrecarga laboral, el trabajo bajo presión, los turnos de disponibilidad durante los fines de semana y los accidentes laborales. Mediante la aplicación del cuestionario de estrés de la Batería de Riesgo Psicosocial, emitido por el Ministerio del Trabajo, se identificaron factores de riesgo en los trabajadores. Los resultados revelaron que el 36% de los trabajadores presentaban síntomas psicoemocionales debido a las extensas jornadas laborales y la sobrecarga de trabajo diarias en el ICBF. Estos factores, junto con los riesgos psicológicos, constituyen las principales causas de enfermedades relacionadas con el trabajo.

En este contexto, cada centro zonal del país tiene una gran responsabilidad social, ya que el bienestar de los trabajadores es fundamental para el cumplimiento de los objetivos institucionales. Para lograr un desempeño óptimo, es esencial que los empleados se encuentren en un buen estado físico y mental. Por ello, es crucial crear espacios laborales que garanticen condiciones adecuadas, que no comprometan la integridad física y psicológica de los trabajadores (p. 43).

En relación con el impacto de un salario insuficiente, vinculado a la precariedad laboral, Lasso, Moncayo y Coral (2024) llevaron a cabo un estudio en el que identificaron diversas circunstancias que enfrentan los trabajadores sociales en el ejercicio de su profesión, tales como la tercerización laboral, los bajos salarios, las largas jornadas laborales y los efectos negativos en su salud mental derivados de la creciente precarización laboral. En conclusión, los autores señalaron la urgente necesidad de promover la agremiación profesional de los trabajadores sociales en el departamento de Nariño, con el fin de reivindicar condiciones de trabajo dignas, salarios justos y denunciar los hechos de precarización y flexibilización laboral presentes en instituciones públicas, privadas y del tercer sector.

La precarización de las condiciones laborales tiene un impacto directo en el bienestar subjetivo



de los trabajadores sociales, dado el bajo nivel de satisfacción que genera la incapacidad de satisfacer sus necesidades básicas, necesarias para lograr un mínimo nivel de supervivencia. El bienestar subjetivo, en este contexto, se refiere a la evaluación integral que estos profesionales hacen de su calidad de vida, la cual abarca logros, experiencias, aspiraciones, aspectos emocionales, entre otros, y se vincula con la satisfacción que experimentan en relación con su bienestar material u objetivo (Jaramillo, 2016; Veenhoven, 1994).

La investigación también permitió conocer el estado de las condiciones laborales de los egresados del Programa de Trabajo Social de la Universidad Mariana entre los años 2015 y 2022. A nivel general, se constató que predominan los bajos salarios, a pesar de que en muchos casos los profesionales cuentan con formación de posgrado. Un hallazgo relevante fue la afectación a la salud mental de la mayoría de los encuestados y entrevistados, atribuida al estrés laboral. Asimismo, se evidenció que el salario percibido no alcanza para cubrir las necesidades básicas, lo que obliga a los profesionales de Trabajo Social a priorizar algunas necesidades por encima de otras, afectando de manera significativa su calidad de vida y su bienestar subjetivo.

Por lo tanto, este proyecto de ley busca no solo una nivelación salarial equitativa, sino también el reconocimiento de la experiencia profesional relacionada y el esfuerzo de los trabajadores biopsicosociales, para así garantizar la dignidad y el bienestar de los profesionales que desempeñan funciones clave en la protección de los derechos de la infancia y adolescencia.

En este sentido, es necesario que se realice un ajuste salarial u homologación de los profesionales universitarios, incluyendo nutricionistas, psicólogos y trabajadores sociales, y afines, de acuerdo con las equivalencias establecidas en el manual de funciones de la entidad. Este análisis se fundamenta en el principio de igualdad salarial contemplado en la Ley 1496 de 2011 y en el artículo 143 del Código Sustantivo del Trabajo, que establece que a trabajo igual desempeñado en condiciones equivalentes debe corresponder un salario igual, sin distinciones por género, edad, raza, religión u otras características personales. Además, teniendo como claves de la interpretación del principio las condiciones de igualdad, incluyendo: Igual cargo o posición, igual jornada laboral e iguales condiciones de eficiencia, responsabilidad e intensidad en el desempeño de sus funciones.

Es importante destacar que, aunque, como ya se ha mencionado, existen escalafones salariales establecidos, la nivelación no requiere demostrar condiciones de eficiencia laboral. El simple hecho de ocupar el mismo cargo y recibir una remuneración diferente justifica esta reclamación. Este sistema está regulado por el Decreto Ley 770 de 2005 y el Decreto número 1083 de 2015, que establecen equivalencias para entidades del orden nacional y territorial.

Por tal razón, los requisitos para el ejercicio de los empleos en las entidades públicas deben estar claramente definidos en el manual específico de funciones y competencias laborales adoptado por el ICBF, conforme a lo dispuesto en el Decreto Ley 785 de 2005. Las equivalencias según este decreto permiten que un título de posgrado en modalidad de especialización sea equiparable a dos años de experiencia profesional, tener título profesional adicional al exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las funciones del cargo, o terminación y aprobación de estudios profesionales adicionales al título profesional exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las funciones del cargo, y un (1) año de experiencia profesional...”.

De acuerdo con el Concepto 012161 de 2023 del Departamento Administrativo de la Función Pública, se precisa que para los empleos públicos del nivel profesional se pueden aplicar las equivalencias previstas en el artículo 2.2.2.5.1 del Decreto número 1083 de 2015, siempre que estén contempladas en el respectivo manual específico de funciones y competencias laborales adoptado por la entidad.

Este enfoque favorece la interpretación normativa en beneficio del trabajador, bajo el principio de favorabilidad, tal como lo indica el Código Sustantivo del Trabajo (CST) en su artículo 21, así como la Constitución Política de Colombia en su artículo 53 y las Sentencias C-168 de 1995 y T-088 de 2018 emitidas por la Corte Constitucional.

Por otro lado, se debe unificar en el empleo profesional especializado a los profesionales universitarios, según un estudio de ajuste salarial y homologación de las distintas disciplinas, que incluye a nutricionistas, psicólogos, trabajadores sociales y áreas afines. Esta medida responde a las equivalencias establecidas en el manual de funciones de la entidad, considerando la alta responsabilidad social y el riesgo psicosocial asociados a sus funciones, como la elaboración de informes periciales. Estos informes son fundamentales para la toma de decisiones que impactan directamente la situación jurídica de niños, niñas y adolescentes cuyos derechos han sido vulnerados, amenazados o ignorados, en el marco de un proceso de restablecimiento de derechos.

Es importante resaltar que, en el derecho laboral colombiano, el concepto de que la realidad de las funciones del trabajador es más importante que lo que está escrito para justificar el salario se basa en el principio de “primacía de la realidad”. Este principio establece que la verdadera naturaleza de la relación laboral prevalece sobre las formalidades legales o contractuales.

La Corte Constitucional de Colombia ha reiterado este principio en varias sentencias, enfatizando que el legislador debe respetar la primacía de la realidad sobre la forma y no desconocer la naturaleza de las cosas.

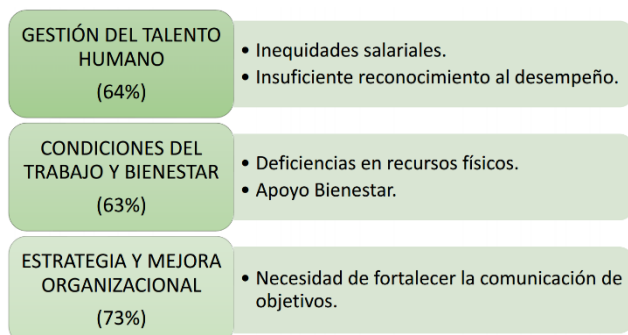


Además, el Código Sustantivo del Trabajo y otras normas laborales colombianas refuerzan la idea de que las condiciones reales del trabajo deben ser consideradas al momento de determinar el salario y las prestaciones sociales. Esto significa que, aunque un contrato pueda describir funciones o responsabilidades de manera diferente a la realidad, lo que realmente importa es cómo se desempeña el trabajador en la práctica.

Por lo tanto, la normatividad que hace referencia a que la realidad de las funciones del trabajador es más importante que lo que está escrito para justificar el salario se basa en el principio de primacía de la realidad y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana.

En el ICBF, profesionales en trabajo social, psicología y nutrición realizan las mismas funciones, pero reciben diferentes salarios. Según el artículo 53 de la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como la Sentencia C-665 de 1998, el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establece que la verdadera naturaleza de la relación laboral prevalece sobre las formalidades contractuales. Por lo tanto, es necesario analizar las condiciones reales de trabajo y garantizar que aquellos que realizan tareas similares reciban un trato salarial justo y equitativo, independientemente de su denominación contractual.

#### i) MEDICIÓN CLIMA ORGANIZACIONAL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR



#### Análisis de resultados del clima organizacional (ICBF) 2024

El análisis del clima organizacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en 2024 revela áreas críticas que requieren atención prioritaria. A continuación, se presentan los hallazgos más relevantes por dimensión evaluada:

##### 1. Gestión del talento humano (64%)

Este resultado refleja una percepción moderadamente alta por parte de los funcionarios, especialmente en lo relacionado con inequidades salariales y el insuficiente reconocimiento al desempeño.

Los profesionales del área biopsicosocial, entre otros, han manifestado que las diferencias salariales no corresponden con las funciones efectivamente desempeñadas, lo cual afecta la motivación, el sentido de justicia interna y la permanencia del talento humano.

Además, la falta de mecanismos claros y efectivos para reconocer el mérito y los logros individuales o colectivos limita el desarrollo profesional y el compromiso institucional.

##### 2. Condiciones de trabajo y bienestar (63%)

Este puntaje evidencia deficiencias en los recursos físicos y limitaciones en el apoyo al bienestar laboral.

Los espacios de trabajo inadecuados, la falta de herramientas tecnológicas y la sobrecarga laboral afectan directamente la salud física y mental de los funcionarios. Asimismo, los programas de bienestar institucional no están siendo percibidos como suficientes o efectivos para atender las necesidades reales del personal.

##### 3. Estrategia y mejora organizacional (73%)

Aunque esta dimensión presenta el resultado más alto, aún se identifica una necesidad de fortalecer la comunicación de los objetivos institucionales.

Muchos funcionarios expresan desconocimiento o poca claridad sobre las metas estratégicas del ICBF, lo que dificulta la alineación de esfuerzos y la apropiación de los propósitos misionales.

Los resultados del Clima Organizacional 2024 del ICBF evidencian desafíos estructurales en materia de equidad, condiciones laborales y comunicación institucional. Abordar estas problemáticas de manera integral y participativa es fundamental para fortalecer el compromiso del talento humano, mejorar la calidad del servicio y avanzar hacia una cultura organizacional más justa, transparente y orientada al bienestar.

##### ii) COMPARACIÓN SALARIAL

Dentro del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), se observa una situación en la que profesionales psicólogos, trabajadores sociales y nutricionistas, independientemente de su cargo (grado, escala y asignación básica mensual), a menudo realizan las mismas funciones. Esto plantea una necesidad imperiosa de revisión y ajuste salarial para garantizar la equidad y justicia en el reconocimiento de sus aportes. La normativa vigente, como la establecida en las escalas salariales del ICBF y los decretos salariales nacionales, debería ser la base para comparar y ajustar las compensaciones salariales según las funciones efectivamente realizadas por cada profesional.

La implementación de ajustes salariales no solo promueve la equidad interna, sino que también mejora la motivación y el desempeño de los empleados, contribuyendo así al cumplimiento efectivo de los objetivos del Instituto. Esto estaría alineado con las competencias y habilidades definidas para el talento humano en el ICBF, que incluyen el compromiso social, la capacidad de liderazgo y el trabajo en ambientes interdisciplinarios. Por lo tanto, es fundamental que el ICBF aborde esta situación para garantizar que todos los profesionales sean valorados adecuadamente por su contribución al bienestar de la infancia y adolescencia en Colombia.

La estructura actual de grados y escalas salariales del ICBF presenta inconsistencias que afectan la equidad interna. Profesionales con diferentes grados (por ejemplo, grado 9 frente a grado 19) realizan funciones equivalentes en campo, sin que exista una diferenciación objetiva en sus responsabilidades o resultados. Esta situación contradice el principio de igualdad salarial por trabajo de igual valor, establecido en el artículo 143 del Código Sustantivo del Trabajo.

Como evidencia se presenta una muestra de los compromisos laborales de un psicólogo grado 9 y uno grado 19, en el que se prueba que tiene las mismas funciones, con diferencias salariales.

PSICOLOGÍA				
Dominación del empleo	Dependencia	Código	Grado	Compromisos funcionales
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	BOGOTÁ - C.Z. SUBA	2044		Adelantar dentro de los términos de ley, la verificación de garantía de derechos de los NNA solicitados por el Defensor de Familia de acuerdo al perfil profesional, en concordancia con lo establecido en el Art 52 de la Ley 1098 de 2006, modificada por la Ley 1878 de 2018. Entre dictámenes periciales dentro de los procesos asignados a la Defensoría de Familia, de acuerdo con el contenido del Artículo 79 y lo establecido en los artículos 100 y 103 de la Ley 1098 de 2006, modificada en particular por la Ley 1878 de 2018, aplicando en la producción de documentos las tablas de retención documental. Registrar todas sus actuaciones en el aplicativo SIM, manteniendo actualizado el estado de cada proceso y depurando permanentemente las bandejas de entrada, salida e interna del aplicativo de gestión documental.
				Compromisos comportamentales Trabajo en equipo - Decreto 815 Aprendizaje continuo - Decreto 815
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	CALDAS - DIRECCION REGIONAL	2028	19	Realizar el 100% de las entrevistas, valoraciones e informes de los NNA y grupo familiar que son solicitadas por la autoridad administrativa. Realizar el 100% de las actuaciones del PARAD de los NNA a cargo de la Defensoría de Familia asignada, apoyar los traslados de los NNA al operador o a los servicios que requiere, participar en las reuniones de caso e implementar estrategias de orientación y acompañamiento a NNA y familias; ingresar las actuaciones correspondientes en el aplicativo SIM acorde con los tiempos establecidos de la ley. Realizar el 100% de las remisiones que se requieran a los entes del SNBF, archivar los documentos que se generen dentro del proceso, de acuerdo con las normas de gestión documental, dar respuesta dentro de los términos de Ley a las peticiones que le sean direccionadas y trámite en Oficio a las comunicaciones generadas dejando las bandejas en ceros al finalizar el mes.
				Compromisos comportamentales Aprendizaje continuo - Decreto 815 Orientación a resultados - Decreto 815 Orientación al usuario y al ciudadano - Decreto 815

Además, al comparar estos cargos con funciones similares en otras entidades del Estado, como la Rama Judicial, se observa una diferencia significativa en la remuneración, a pesar de que las tareas de evaluación, acompañamiento y apoyo psicosocial son comparables. Esta disparidad genera desmotivación, afecta la retención del talento humano y limita la capacidad institucional para garantizar una atención de calidad.

Por tanto, se hace necesaria una revisión técnica de la escala salarial del ICBF, que contemple:

- La homologación de funciones y responsabilidades entre grados.
- La comparación con cargos equivalentes en otras entidades públicas.
- El reconocimiento del contexto territorial y los factores de riesgo asociados al ejercicio profesional.
- Una nivelación salarial justa y coherente no solo responde a un principio de equidad, sino que también fortalece el compromiso institucional, mejora el clima laboral y contribuye al cumplimiento efectivo de los objetivos del ICBF. Para justificar la nivelación salarial, es necesario realizar una comparación detallada de las funciones y remuneraciones actuales.

Los psicólogos y trabajadores sociales de las defensorías de familia del ICBF y un asistente social de la Rama Judicial realizan tareas similares en términos de evaluación y apoyo a las familias, por lo que sus salarios deberían reflejar la complejidad y el valor agregado de su trabajo. La escala salarial del ICBF debería ser revisada para asegurar que los ajustes salariales sean justos y equitativos, como se evidencia en la Tabla salarial rama Judicial y la tabla salarial empleados públicos para el caso, los profesionales universitarios grado 9.

**i) Tabla salarial 2025 de los empleados de la rama judicial:**

Descripción cargo	Sueldo (+7%)	Prima especial (+7%)	Bonif. compen (+7%)	Trans. (+7%)	Total actualizado
Juez penal especializado de circuito	\$14.125.347	\$4.237.605	\$5.748.924	—	\$24.111.876
Juez de circuito	\$12.667.277	\$3.803.183	\$5.031.267	—	\$21.501.727
Asistente jurídico G19	\$7.262.187	—	\$4.717.914	—	\$11.980.101
Asistente social juzgado ejecución y pena G18	\$6.584.935	—	\$4.546.031	\$53.431	\$11.184.397
Profesional universitario G16	\$5.962.496	—	\$4.394.255	—	\$10.356.751
Asistente social G1	\$5.636.616	—	\$4.355.961	\$53.431	\$10.045.998
Auxiliar judicial G2	\$5.293.987	—	\$3.982.932	—	\$9.276.919
Profesional universitario G14	\$5.273.463	—	\$3.870.561	—	\$9.144.024

**ii) Tabla salarial Decreto número 611 de 2025:**

Por el cual se fijan las remuneraciones de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y se dictan otras disposiciones.

GRADO	DIRECTIVO	ASESOR	PROFESIONAL	TECNICO	ASISTENCIAL
1	4.947.272	4.828.236	2.915.041		
2	5.532.575	5.221.194	3.222.201	1.423.500	
3	5.841.929	5.697.999	3.367.598	1.527.564	
4	6.209.238	6.484.994	3.546.012	1.618.569	
5	6.369.025	6.651.476	3.751.007	1.721.822	
6	6.651.476	7.531.429	3.881.622	2.072.338	1.423.500
7	7.049.201	8.408.459	4.073.782	2.208.264	1.527.564
8	7.204.666	9.201.872	4.276.330	2.264.237	1.618.569
9	7.471.714	9.670.532	4.460.407	2.491.836	1.721.822
10	8.026.756	10.056.127	4.612.606	2.607.573	1.892.480
11	8.151.253	10.573.691	4.806.804	2.748.973	2.042.712
12	8.408.459	11.105.584	5.099.764	2.915.041	2.193.336
13	8.772.464	12.176.137	5.525.378	3.108.654	2.264.237
14	9.245.042	12.852.573	5.912.927	3.222.201	2.313.840
15	9.437.382	13.116.992	6.537.356	3.367.598	2.385.758
16	9.567.875	14.413.246	7.048.194	3.804.925	2.491.836
17	10.091.042	15.924.140	7.413.445	4.073.262	2.544.458
18	10.928.944	17.284.625	7.983.907	4.476.171	2.607.573
19	11.768.725		8.587.918		2.674.838
20	12.941.445		9.244.691		2.757.944
21	13.118.696		9.853.314		2.874.013
22	14.516.572		10.597.551		3.049.860
23	15.944.149		11.197.561		3.367.598
24	17.204.686		12.074.702		3.673.076
25	18.550.452				4.073.782
26	19.515.074				4.431.758
27	20.482.614				
28	21.623.851				

**VI. IMPACTO FISCAL**

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 estipula que se debe explicitar en la exposición de motivos de toda iniciativa legislativa el impacto fiscal que esta pueda tener. Ahora bien, el presente proyecto de ley no genera costos fiscales al Presupuesto General de la Nación ni a los presupuestos de las entidades territoriales al no contener ninguna medida que implique la ordenanza de gastos.

Sin perjuicio de lo anterior, se trae a colación lo dicho sobre la materia por la Corte Constitucional. La **Sentencia C-502 de 2007** expresó que los requisitos establecidos en el artículo se constituyen como instrumentos de racionalización de la actividad legislativa, pero que no pueden limitar el ejercicio de la función legislativa por parte del Congreso de la República ni pueden otorgar un poder de veto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con el trámite y aprobación de los proyectos de ley, pues ello vulneraría la autonomía del legislador y el principio de separación de las ramas del poder público. Así mismo, señaló que es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el principal responsable de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003:



*“Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa”.*

*“Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa, la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el ministro de Hacienda”.*

## VII. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, estipula que en la exposición de motivos se debe incluir un acápite que describa las circunstancias que podrían generar un conflicto de interés en la discusión y votación de un proyecto de ley. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 define el régimen de conflicto de interés de la siguiente manera:

*“(…) Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

*a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

*b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

*c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.*

Sobre el conflicto de interés, el Consejo de Estado se ha pronunciado en Sentencia del año 2022[3], estableciendo que:

*“Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si se persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito”.*

También el Consejo de Estado el año 2010[4] sobre el conflicto de interés, conceptuó:

*“La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia.*




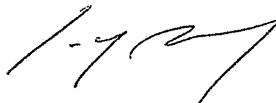

*No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos, las leyes no se dirigen a todos los colombianos, sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la*



generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente”.

En consecuencia, se considera que la ley y la jurisprudencia han dado los criterios orientadores que determinan circunstancias en las cuales se podría estar incurso en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que, respecto del asunto objeto de conocimiento de parte del congresista (discusión o votación), se reporte un beneficio en el que concurren tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. Define la ley también las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de interés; en esa medida, se señala que aun cuando el congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.

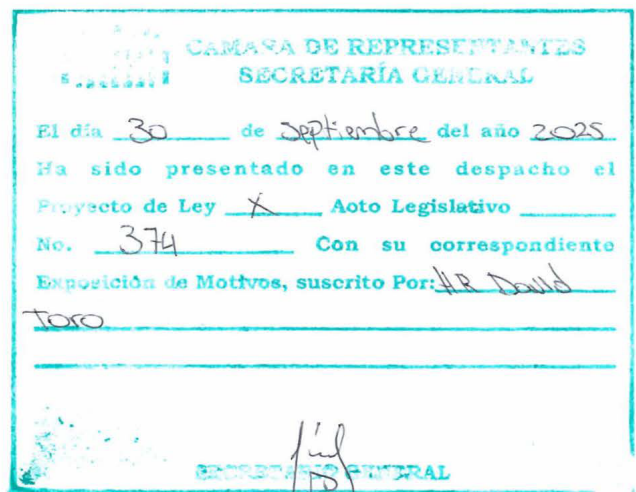
De los honorables Congresistas,

 DAVID ALEJANDRO TORÓ RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico.	 CRISTÓBAL CAICEDO ANGULO Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Pacto Histórico
 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico	 JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara por el Cauca PACTO HISTÓRICO
 LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por el Huila Pacto Histórico - PDA	

**Referencias**

- **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).** (2016). Lineamiento técnico-administrativo de la ruta de actuaciones para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes.
- **Ley 1098 de 2006.** Código de Infancia y Adolescencia. (2006).
- **Decreto Ley 770 de 2005.** (2005).
- **Decreto Ley 785 de 2005.** (2005).
- **Constitución Política de Colombia.** (1991). Artículo 53.
- **Código Sustantivo del Trabajo (CST).** (1970, artículo 21).
- **Ley 1496 de 2011.** (2011).

- **Enríquez Ramos, B. N., & Santacruz Betancourt, Á. M.** (2023, 10 de agosto). *Afectaciones socioemocionales de los trabajadores sociales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y Comisariías de Familia en procesos de intervención con familias en San Juan de Pasto* [Trabajo de grado, Universidad Mariana]. Repositorio Universidad Mariana. [repositorio.umariana.edu.co](https://repositorio.umariana.edu.co)
- **Pérez Echeverría, A. C., & Pérez Echeverría, M.** (2024, 22 de abril). Riesgo por estrés en funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar del Centro Zonal Lorica [Trabajo de grado – Especialización]. Repositorio Ibero. [repositorio.ibero.edu.co](https://repositorio.ibero.edu.co)
- **Lasso-Urbano, C., Moncayo-Quiñonez, S. R., & Coral-Domínguez, A. L.** (2024). Working conditions of social workers graduates from Universidad Mariana in Pasto–Colombia: Between job insecurity and the impact on professional practice. *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, (38). <https://doi.org/10.25100/prts.v0i38.13595> ResearchGateScr



**CONTENIDO**

Gaceta número 1893 - Viernes, 3 de octubre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de Ley número 353 de 2025 Cámara, por la cual se establecen disposiciones de reparación simbólica a las víctimas de la masacre de las bananeras y otras formas de violencia antisindical y contra los trabajadores de Colombia.....	1
Proyecto de Ley número 370 de 2025 Cámara, por medio de la cual se adopta el ajedrez como herramienta pedagógica transversal y de apoyo terapéutico en salud mental, se crea el Programa Nacional de Ajedrez Social, Educativo y Terapéutico (PNASET) y se dictan otras disposiciones.....	7
Proyecto de Ley número 374 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para el fortalecimiento de las condiciones laborales y de bienestar de los profesionales biopsicosociales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y se dictan otras disposiciones.....	12