

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 539 de 2021 CÁMARA “POR EL CUAL SE ESTABLECE UN TOPE PARA EL SALARIO DE LOS CONGRESISTAS”

Bogotá D.C. mayo de 2021

Señor
ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
Presidente
COMISIÓN PRIMERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Ciudad

Referencia. Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 539 de 2021 Cámara, “Por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas”.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 539 de 2021 Cámara, “Por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas”. El Informe de Ponencia se rinde en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

1. El proyecto de Acto Legislativo fue radicado el 16 de marzo de 2021 en la Cámara de Representantes.
2. Los autores del Proyecto de Acto Legislativo son los siguientes: H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa, H.S. Jorge Eliécer Guevara, H.S. Andrés García Zuccardi, H.S. Temístocles Ortega Narvaez, H.S. Iván Marulanda Gómez, H.S. Antonio Sanguino Páez, H.S. Jorge Eduardo Londoño Ulloa, H.S. Maritza Martínez Aristizábal, H.S. Guillermo García Realpe, H.R. José Daniel López Jiménez, H.R. Mauricio Andrés Toro Orjuela, H.R. Juanita María Goebertus Estrada, H.R. Cesar Augusto Ortiz Zorro, H.R. León Fredy Muñoz Lopera, H.R. José Luis Correa López y H.R. Harry Giovanni González García.
3. El 26 de marzo de 2021 el Proyecto de Acto Legislativo fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 192/2021.
4. El 8 de abril de 2021 el Proyecto de Acto Legislativo fue radicado en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.
5. El 26 de abril de 2021, mediante oficio No. 1062 de 2021 de la Secretaría de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fui designado como ponente único.

II.OBJETO DEL PROYECTO

El Proyecto de Acto Legislativo tiene como objeto establecer una máxima remuneración mensual para los congresistas como medida de equidad.

III.JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El Proyecto de Acto Legislativo fue justificado por sus autores en los siguientes términos:

1. Objetivo y resumen del Proyecto.

El objetivo del presente Proyecto de Acto Legislativo es modificar los artículos 53, 150 y 187 de la Constitución Política, con el fin de establecer (i) un tope máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) a la asignación salarial de los congresistas colombianos y (ii) evitar que se afecte el salario de aquellos servidores públicos que devenguen una remuneración mensual inferior a ese tope

En primer lugar fijar un monto máximo que reduzca la asignación actual de los congresistas (de 40 a 25 SMLMV) es pertinente teniendo en cuenta que:

- (i) Colombia es uno de los países del mundo con mayor desigualdad en el ingreso. Nuestro país es el sexto en el mundo con el Índice de Gini¹ más alto, solo superado por algunos países de África y por Honduras.
- (ii) En América Latina, actualmente Colombia es el segundo país con la mayor desproporción entre el salario de los Congresistas y el salario mínimo. El salario mensual de un congresista en 2020 (\$34.418.133) equivale a 39,2 SMLMV de ese año (\$877.803).

Disminuir la asignación salarial de los congresistas de 40 a 25 SMLMV permitirá reducir la brecha entre el ingreso de los congresistas y el promedio de los ciudadanos. Además, ubica la asignación salarial de los congresistas en un monto más acorde con el promedio de los ministros en Colombia y los congresistas de otros países de América Latina.

2. Antecedentes.

2.1. La Consulta Popular Anticorrupción.

El 24 de enero de 2017, fue inscrita ante la Registraduría Nacional del Estado Civil la Consulta Popular Anticorrupción con las siguientes preguntas:

PREGUNTA 1. REDUCIR EL SALARIO DE CONGRESISTAS Y ALTOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO

¹ Medida indicativa del nivel de distribución de los ingresos en una sociedad.

¿Aprueba usted reducir el salario de los congresistas de 40 a 25 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes-SMLMV, fijando un tope de 25 SMLMV como máxima remuneración mensual de los congresistas y altos funcionarios del Estado señalados en el artículo 197 de la Constitución Política?

PREGUNTA 2. CÁRCEL A CORRUPTOS Y PROHIBIRLES VOLVER A CONTRATAR CON EL ESTADO

¿Aprueba usted que las personas condenadas por corrupción y delitos contra la administración pública deban cumplir la totalidad de las penas en la cárcel, sin posibilidades de reclusión especial, y que el Estado unilateralmente pueda dar por terminados los contratos con ellas y con las personas jurídicas de las que hagan parte, sin que haya lugar a indemnización alguna para el contratista ni posibilidad de volver a contratar con el Estado?

PREGUNTA 3. CONTRATACIÓN TRANSPARENTE OBLIGATORIA EN TODO EL PAÍS

¿Aprueba usted establecer la obligación a todas las entidades públicas y territoriales de usar pliegos tipo, que reduzcan la manipulación de requisitos habilitantes y ponderables y la contratación a dedo con un número anormalmente bajo de proponentes, en todo tipo de contrato con recursos públicos?

PREGUNTA 4. PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA

¿Aprueba usted establecer la obligación de realizar audiencias públicas para que la ciudadanía y los corporados decidan el desglose y priorización del presupuesto de inversión de la Nación, los departamentos y los municipios, así como en la rendición de cuentas sobre su contratación y ejecución?

PREGUNTA 5. CONGRESISTAS DEBEN RENDIR CUENTAS DE SU ASISTENCIA, VOTACIÓN Y GESTIÓN

¿Aprueba usted obligar a congresistas y demás corporados a rendir cuentas anualmente sobre su asistencia, iniciativas presentadas, votaciones, debates, gestión de intereses particulares o de lobbistas, proyectos, partidas e inversiones públicas que haya gestionado y cargos públicos para los cuales hayan presentado candidatos?

PREGUNTA 6. HACER PÚBLICAS LAS PROPIEDADES E INGRESOS INJUSTIFICADOS DE POLÍTICOS ELEGIDOS Y EXTINGUIRLES EL DOMINIO

¿Aprueba usted obligar a todos los electos mediante voto popular a hacer público a escrutinio de la ciudadanía sus declaraciones de bienes, patrimonio, rentas, pago de impuestos y conflictos de interés, como requisito para posesionarse y ejercer el cargo; incorporando la facultad de iniciar de oficio investigaciones penales y aplicar la extinción de dominio al elegido y a su potencial red de testaferros como su cónyuge, compañero o compañera permanente, a sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, y a sus socios de derecho o de hecho?

PREGUNTA 7. NO MÁS ATORNILLADOS EN EL PODER: MÁXIMO 3 PERÍODOS EN CORPORACIONES PÚBLICAS

¿Aprueba usted establecer un límite de máximo tres periodos para ser elegido y ejercer en una misma corporación de elección popular como el Senado de la República, la Cámara de

Representantes, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales?

A través de la Resolución No. 641 de 26 de enero de 2017, la Registraduría Nacional del Estado Civil declaró el cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales para inscribir la consulta popular denominada “*Consulta Popular Anticorrupción*” y su comité promotor.

Mediante Resolución No. 835 de 24 de enero de 2018, la Registraduría Nacional del Estado Civil verificó el número de apoyos ciudadanos recolectados y certificó el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales “*para el apoyo de la propuesta del Mecanismo de Participación Democrática – Consulta Popular denominado ‘Consulta Popular Anticorrupción’...*”, avalando 3.092.138 de firmas de las 4.236.681 recogidas por los colombianos durante los 6 meses otorgados por la ley para dicha tarea.

En consecuencia, comunicó dicha de Resolución al Senado de la República.

El 12 de junio de 2018, el Secretario General del Senado de la República de Colombia, certificó que el día 5 de junio del mismo año “*se aprobó en sesión plenaria la Proposición sobre la Conveniencia de la Convocatoria a la ‘Consulta Popular Anticorrupción’...*”, con una votación por el “sí” de 86 votos y ninguno por el “no”.

El 18 de junio de 2018 el Presidente de la República expidió el Decreto 1028 “*Por el cual se convoca a una consulta popular y se dictan otras disposiciones*”, mediante el cual se convocó la votación de la “*Consulta Popular Anticorrupción*” para el domingo 26 de agosto de 2018.

Durante la votación del 26 de agosto de 2018 la Consulta tuvo una votación de 11.674.951 y la pregunta 1 tuvo una votación de 11.667.702 sufragios, de los cuales 99.16% fueron por el “SÍ” y un 0.83% por el “NO”. No obstante lo anterior, la votación no alcanzó el umbral requerido por la ley.

2.2. Bloqueo institucional para discutir la propuesta por medio de los mecanismos legislativos ordinarios.

La iniciativa de establecer un tope de 25 SMLMV a la remuneración mensual de los congresistas y de los altos funcionarios del Estado, y consecuentemente, disminuir la devengada actualmente, ha sufrido un bloqueo que hace imposible que el Congreso de la República se manifieste de fondo sobre la autorregulación de los salarios de sus integrantes.

El 16 de septiembre de 2015, se presentó a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2015 con el objetivo de incluir un límite constitucional en el literal e, numeral 17 del artículo 150, conforme el cual se fija, mediante ley, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. En este proyecto se propuso incluir un tope constitucional de 30 salarios mínimos a la asignación mensual de los Congresistas. A su vez el Proyecto de Acto Legislativo 3 de 2015 fue negado por la plenaria del Senado de la República el 12 de diciembre del 2016 y archivado de conformidad con el artículo 157 Ley 5 de 1992.

Posteriormente, el 25 de julio de 2016, se presentó nuevamente el contenido del proyecto de regulación de salarios del Congreso de la República en el Proyecto de Acto Legislativo 02 del 2016, esta vez con el respaldo de 140.000 firmas ciudadanas. Este proyecto propuso un tope de 25 salarios mínimos a la asignación mensual de los congresistas y una regla para su actualización anual conforme al incremento del Índice de Precios al Consumidor (IPC); sin embargo, la Comisión Primera del Senado de la República postergó este proyecto en el orden del día, lo que ocasionó su archivo por vencimiento de términos conforme el artículo 224 de la Ley 5 de 1992.

A su vez, el 18 de septiembre de 2018 se presentó el Proyecto de Acto Legislativo No.161/2018C que pretendía establecer un tope de 25 salarios mínimos a los salarios de los congresistas y altos funcionarios del Estado. Con respecto a este proyecto, se presentó ponencia para primer debate, sin embargo, el día de su discusión, 36 Representantes a la Cámara se declararon impedidos y los otros Representantes fueron recusados, lo que determina que posteriormente el proyecto fuera archivado.

3. Motivos que sustentan la propuesta.

(i) Colombia es uno de los países del mundo con mayor desigualdad en el ingreso. Nuestro país es el sexto en el mundo con el índice de Gini más alto, sólo superado por algunos países de África y por Honduras. (ii) En América Latina, actualmente Colombia es el segundo país con la mayor desproporción entre el salario de los Congresistas, altos funcionarios y el salario mínimo. (iii) Disminuir la remuneración mensual de los congresistas de 40 a 25 SMLMV permitirá reducir la brecha entre el ingreso de los congresistas y el promedio de los ciudadanos y además ubicaría la asignación salarial de los congresistas en un monto más acorde con el promedio de los ministros en Colombia y los congresistas de los países de América Latina.

3.1. Comparación internacional del salario de los congresistas.

Una comparación con los demás países de América permite evidenciar la desproporcionalidad del salario de los congresistas colombianos. En Estados Unidos, el salario de un senador es de US\$ 87 por hora (U.S. Senate, 2015) mientras que el salario mínimo federal es de US\$ 7,25 dólares por hora (y de hecho es mayor a ese monto en casi todos los Estados). Esto indica que un senador en Estados Unidos gana 12 veces el salario mínimo, mientras que en Colombia esta proporción asciende a más de 40 veces.

Si la comparación se realiza en términos del PIB per cápita, el salario de un senador estadounidense equivale a 3,1 veces el PIB per cápita de su país, mientras que el salario de un congresista colombiano equivale a más de 11 veces el PIB per cápita colombiano (Banco Mundial, 2014).

Al hacer una comparación con los demás países de la región, que se muestra en el “Cuadro 1” Colombia resulta ser el segundo país de América Latina con la mayor desproporción en la relación entre el salario de los congresistas y el salario mínimo (esta relación se muestra en la columna 5 del “Cuadro 1”. Como ya se mencionó, el salario de un congresista equivale a 39,7 salarios mínimos de 2018, mientras que el promedio de la región es de 25,4. En esta desproporción Colombia es superada solamente México.

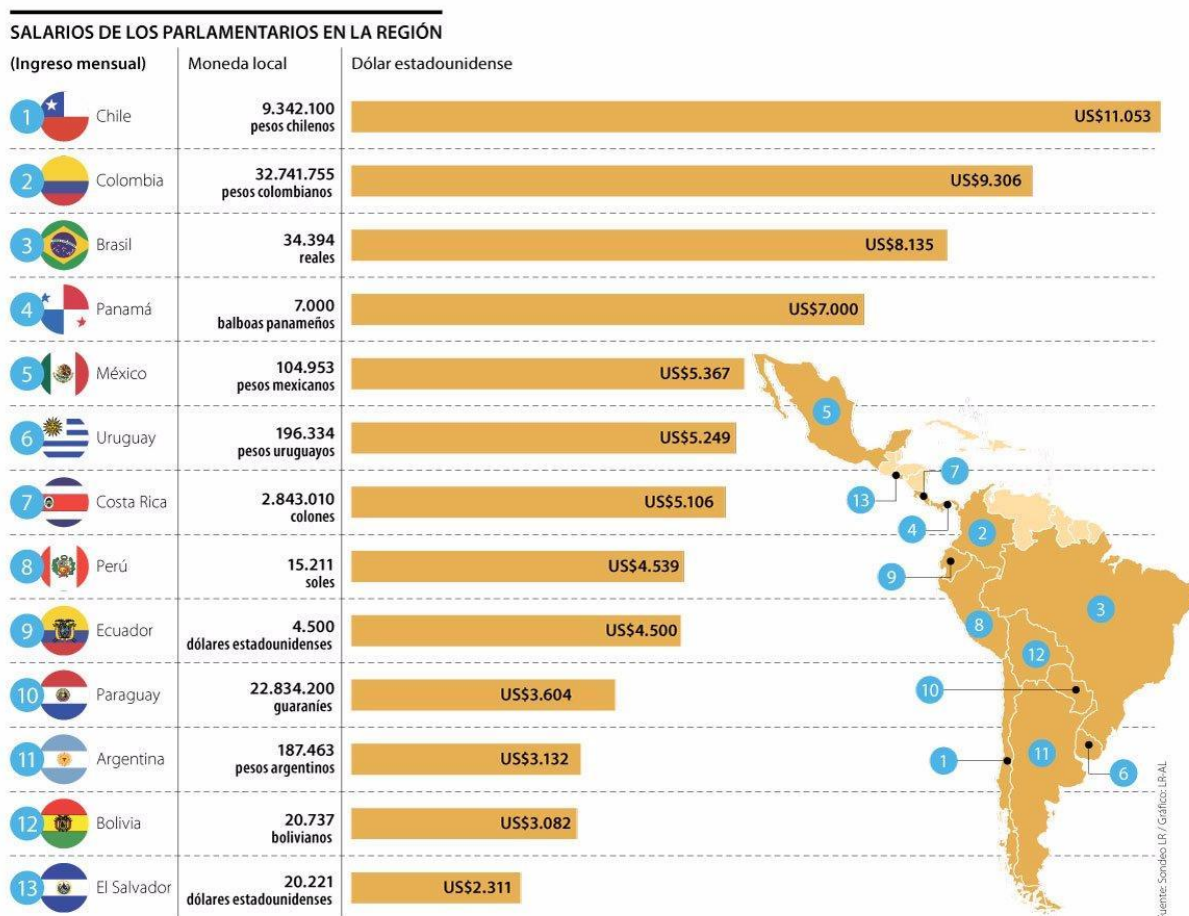
Cuadro 1². Comparación regional de salario de los congresistas

País (año)	Salario Mínimo Mensual (USD)	Asignación mensual congresistas (USD)	Asignación mensual congresistas (Equivalencia en Pesos Colombianos)	¿A cuántos salarios mínimos equivale el salario de un congresista en cada país? (Asignación Congresistas del país / Salario Mínimo del país)
México (2018)	121	8.622	25.366.657	71.3
Colombia (2018)	265	10.526	31.249.280	39.7
Brasil (2018)	325	10.557	31.731.427	32.5
Chile (2018)	456	14.584	42.907.368	32
Perú (2018)	250	4.736	13.933.714	18.9
Paraguay (2018)	371	5.647	16.613.950	15.2
Uruguay (2018)	431	7.055	20.756.410	16.4
Ecuador (2018)	391	4.508	13.262.920	11.5
Bolivia (2018)	300	2.600	7.649.420	8.7
Argentina (2018)	544	4.133	12.159.637	7.6
Venezuela (2018)	65	60	110.328	0.9
Promedio	319	6.636	19.523.676	25.4
Promedio sin Venezuela	345	7.296	21.465.452	23.2

Teniendo en cuenta la información del “Cuadro 1” la propuesta de límite salarial del presente proyecto es más consistente con el promedio del salario de los congresistas de América Latina. Al comparar la asignación percibida por los congresistas de algunos países de la región y teniendo en cuenta las variaciones cambiarias, la asignación final promedio de los congresistas en 2018 (sin incluir Venezuela) corresponde a \$21.465.452.

² Basado en “Sueldo de congresistas de Colombia, el más alto de la región”. El Colombiano, 2016. “¿Cómo está el salario mínimo del país frente a los de la región?”. El Tiempo, 2016. Cálculos propios

La situación para el año 2019 no varió mucho. Colombia continuó ocupando el segundo lugar con los salarios más altos para los congresistas en la región. La siguiente tabla³ revela esta situación:



El presente Proyecto de Acto Legislativo propone un tope de 25 SMLMV, monto que en 2021 equivale a \$22.713.150. Esta asignación, como es evidente, se encuentra más acorde con el promedio de la región, a diferencia de la asignación salarial actual que supera los \$30 millones mensuales.

3.2. Desigualdad en la tasa de aumento salarial.

Es importante reconocer la necesidad de mantener el poder adquisitivo de la asignación salarial de todos los servidores públicos, incluyendo a los congresistas. Sin embargo, el

³ La República (2019) *Este es el ranking de los sueldos de los congresistas en América Latina, Colombia es segunda*. Disponible en la web: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/ranking-de-los-sueldos-de-los-congresistas-en-america-latina-colombia-en-la-segunda-casilla-2940507>

artículo 187 de la Constitución Política acoge una fórmula de crecimiento basada en el aumento promedio de los servidores públicos de la administración central, sin considerar que los congresistas reciben una de las asignaciones más altas en el Estado y en el país y sin establecer ningún techo a ese incremento. Es decir, aunque los congresistas ganan un monto considerablemente más alto, como se mostró en la sección anterior, se les incrementa su asignación mensual con base en lo estipulado para otros servidores públicos que no tienen asignaciones tan altas, contribuyendo a incrementar la brecha existente.

Antes de la regla adoptada por el artículo 187 de la Constitución, el salario de los congresistas se aumentaba en la misma proporción que el aumento en el salario mínimo, lo que a su vez mantenía una relación relativamente proporcional a la inflación⁴. Sin embargo, con la regla adoptada en 1991, y ejecutada por la Ley 4 de 1992, con solo el primer año de vigencia de dicha ley, el salario aumentó en un 275%, un porcentaje desmedido en comparación con el aumento del salario mínimo en ese año, que fue del 26%.

Al considerar la variación total de los salarios entre 1992 y 2018, el salario de los miembros del Congreso se ha incrementado en un 3.634,3% mientras que el salario mínimo aumentó un 1.175,9%. De esta manera, en términos porcentuales el aumento para los congresistas fue cerca de 3 veces superior al aumento del salario mínimo en algo más de 20 años.

En ese sentido, un congresista en 2020 (a la fecha no se ha realizado el aumento correspondiente a 2021), recibe un salario de \$34,418.133 millones. De tal manera, que su salario aumentó en más de un millón y medio de pesos (exactamente \$1.676.378) con respecto al 2019 (que fue de \$32,741,755). Por su parte, un trabajador que recibía un salario mínimo en 2020, percibía un salario de \$877.803 y su incremento anual fue de apenas \$49.687. Esto implica que tan solo el incremento de \$1.676.378 del salario de un congresista en 2020 equivale a un poco menos del doble de la totalidad del salario mínimo en el mismo año.

En otros términos, el aumento salarial de los congresistas equivale a 34 veces el aumento del salario mínimo. El panorama empeora si se tiene en cuenta que el 48,1% de los trabajadores en Colombia son informales (y por ende no se ven cobijados por el aumento salarial del mínimo estipulado en la ley) y que, como se señaló antes, el ingreso per cápita promedio no supera un salario mínimo.

En el mismo sentido, en el concepto emitido por la Contraloría General de la República para el Proyecto de Acto Legislativo radicado por senadores del Centro Democrático que proponía la congelación del incremento del salario de los Congresistas por 4 años, afirma lo siguiente: *“Se reconoce el esfuerzo del Legislativo Nacional por atenuar la desproporción existente entre los incrementos salariales del común de los servidores públicos de la administración central y los incrementos a la remuneración de los Congresistas. Sin embargo, cumplido el plazo previsto en el Proyecto de Acto Legislativo de congelamiento de las asignaciones Congresionales y sin otro desarrollo legislativo complementario, con el correr del tiempo se volvería a manifestar dicha desproporción”* (subrayado propio).

⁴ “Salario de los Congresistas vs Salario Mínimo”. Infografía Casa Editorial El Tiempo. 2009.

Al respecto, el mencionado concepto de la CGR propone una metodología de tasa de crecimiento para la asignación salarial de los congresistas “cuyo nivel mínimo sea la tasa de inflación observada en el periodo inmediatamente anterior y el máximo la tasa de inflación observada en el periodo inmediatamente anterior más puntos básicos en proporción inversa a los decretados por productividad al resto de servidores públicos.”⁵

4. Repercusiones presupuestales

Fijar el límite de 25 SMLMV propuesto en el presente proyecto favorece los recursos públicos de la Nación, debido a la reducción en el monto salarial de los congresistas.

Por otra parte, según el régimen establecido por la Ley 4 de 1992 ningún funcionario del nivel nacional (con excepción del Presidente de la República, el Cuerpo Diplomático Colombiano y el personal del Ministerio de Defensa destinado en comisión en el exterior) podrá tener una remuneración anual superior a la de los miembros del Congreso Nacional, por tanto, conforme el principio de la igualdad de trato de los altos funcionarios, el régimen salarial vigente hace que aproximadamente 1.920⁶ funcionarios reciban una asignación con estricta proporcionalidad al régimen salarial aplicable a los congresistas.

Puntualmente, como se observa en el Cuadro 2, el presente proyecto implica para el Estado un ahorro de \$10'692.714 en el salario mensual de cada congresista, según datos de 2016. Este valor multiplicado por 268 congresistas equivale a un ahorro de \$2.865'647.352. Incluyendo dos primas al año equivalentes a 1,5 salarios, este ahorro equivale a \$38.686'239.252 anuales (equivalentes al 7,7% del presupuesto anual del Congreso en 2016), lo que representa aproximadamente \$154.745 millones de pesos en un período de 4 años, haciendo el cálculo a precios constantes de 2016.

Cuadro 2⁷. Ahorro de recursos públicos que implica el presente proyecto (Cifras en pesos)

	Actual (2016)	En caso de aprobarse el proyecto	Ahorro de recursos públicos
Asignación Mensual			
Asignación mensual por congresista	27.929.064	17.236.350	10.692.714
Gasto mensual asignaciones Representantes a la Cámara (166 representantes)	4.636.224.624	2.861.234.100	1.774.990.524
Gasto mensual asignaciones Senadores de la República (102 senadores)	2.848.764.528	1.758.107.700	1.090.656.828

⁵ Valga recordar que la Tasa de Inflación corresponde a la tasa de incremento del IPC de un período a otro.

⁶ “Entre magistrados de las altas cortes, magistrados auxiliares, magistrados de tribunal y magistrados auxiliares, así como el del procurador, viceprocurador, procuradores delegados, fiscal general, fiscales delegados, contralora, vicecontralora.” Semana. El cheque que esperan los congresistas. Septiembre 2009.

⁷ Fuente: Elaboración propia con base a información suministrada por la Contraloría General de la República. (2016).

Gasto total mensual asignaciones congresistas	7.484.989.152	4.619.341.800	2.865.647.352
Primas anuales			
1,5 asignaciones mensuales al año por congresista	41.893.596	25.854.525	16.039.071
Gasto en primas anuales Representantes a la Cámara	6.954.336.936	4.291.851.150	2.662.485.786
Gasto en primas anuales Senadores de la República	4.273.146.792	2.637.161.550	1.635.985.242
Gasto total en primas anuales congresistas (268 congresistas)	11.227.483.728	6.929.012.700	4.298.471.028
Gasto anual (12 asignaciones + primas)			
Gasto anual por remuneración a un congresista	377.042.364	232.690.725	144.351.639
Gasto anual por remuneración Representantes a la Cámara	62.589.032.424	38.626.660.350	23.962.372.074
Gasto anual por remuneración Senadores de la República	38.458.321.128	23.734.453.950	14.723.867.178
Gasto anual por remuneración al total de congresistas	101.047.353.552	62.361.114.300	38.686.239.252
Gasto cuatrienio (a precios constantes de 2016)			
Gasto cuatrienio por remuneración a un congresista	1.508.169.456	930.762.900	577.406.556
Gasto cuatrienio por remuneración Representantes a la Cámara	250.356.129.696	154.506.641.400	95.849.488.296
Gasto cuatrienio por remuneración Senadores de la República	153.833.284.512	94.937.815.800	58.895.468.712
Gasto cuatrienio por remuneración al total de congresistas	404.189.414.208	249.444.457.200	154.744.957.008

Cabe anotar que este cálculo del ahorro es una subestimación, pues se hace con base en datos de 2016 (a falta de información actualizada).

Al respecto en otro concepto solicitado a la Contraloría General de la República sobre el particular, se resalta el impacto positivo que el actual Proyecto de Acto Legislativo tendría sobre el ahorro de las finanzas públicas; allí se señala que el valor del ahorro total anual “representaría un 2,3% adicional al recorte propuesto por \$6 billones para el 2016 por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

5. Idoneidad del límite propuesto para la asignación salarial con respecto al Acto Legislativo 01 del 2005.

El límite introducido en el proyecto de acto legislativo va en concordancia con el régimen pensional. El Acto Legislativo 01 del 2005 introdujo una modificación a la Carta Política según la cual no podrán causarse, con cargo al erario público, pensiones superiores a veinticinco (25) SMLMV. Esto justificado en argumentos de sostenibilidad, equidad y eficiencia, principios que fueron acogidos por la jurisprudencia constitucional para resaltar la importancia de una política salarial equitativa y sostenible.

En concordancia con lo anterior, el presente proyecto acoge la medida propuesta por el Acto Legislativo 01 del 2005, así como su filosofía y propone un límite que es consistente con dicho Acto. De esta manera, un funcionario que se pensiona bajo el tope de asignación propuesto en el presente proyecto, recibiría menos del tope máximo pensional contemplado en artículo 48 constitucional.

IV.FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA COMPETENCIA DEL CONGRESO PARA REGULAR LA MATERIA.

El Congreso de la República tiene iniciativa legislativa para la presentación de proyectos de acto legislativo sobre cualquier tema, ya que ni la Constitución ni la Ley 5ª de 1992 establecen limitación alguna, como sí se hace para ciertas leyes cuya iniciativa legislativa es privativa del Gobierno, en tanto se refieran a las cuestiones contempladas en el artículo 142 del Reglamento del Congreso.

Tratándose de proyectos de acto legislativo los requisitos para su presentación y trámite son los consagrados en el Título XIII de la Constitución Política (art. 375 y s.s.) y en el Capítulo VII de la Ley 5 de 1992 (art. 219 y s.s.), como lo dijo la Corte Constitucional en la sentencia C-1200 de 2003.

Así las cosas, se cumple la regla de iniciativa legislativa cuando los proyectos de acto legislativo son presentados por diez (10) miembros del Congreso, como es este caso, sin que para ello haya lugar a estudiar el tema objeto de la reforma constitucional, pues la iniciativa constituyente no es privativa.

V.SITUACIONES QUE PUEDEN LLEGAR A CONFIGURAR CONFLICTO DE INTERÉS

La Ley 5 de 1992, reguló el conflicto de interés con el propósito de evitar situaciones donde prime el interés privado y se obstaculice la justicia y el bien común. Con esta perspectiva el artículo 286 del Reglamento del Congreso estipuló que: *“todo Congresista, cuando exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, (...) deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas”* (subrayado nuestro).

Según ha sido definido por la jurisprudencia, para que la votación de un proyecto de ley le genere a un congresista un conflicto de intereses que lo obligue a presentar algún tipo de impedimento, dicho interés debe ser directo, particular y actual. Al respecto, el Consejo de Estado, en Sentencia de 22 de noviembre de 2011, C. P. María Claudia Rojas Lasso, explicó lo siguiente:

“En relación con las características del referido interés, la Sala ha precisado que el mismo debe ser directo, esto es, “debe surgir de los extremos de la relación que se plantea a través de la decisión que haya de tomarse con respecto a los proyectos de ley, sin intermediación alguna”⁸, en el entendido de que esa connotación se puede predicar para el congresista o las personas indicadas en el numeral 286 de la Ley 5ª de 1992”⁹. El interés debe ser además “particular y actual, de carácter moral o económico, en la decisión de uno de los asuntos sometidos a su consideración¹⁰, debe ser real, no hipotético o aleatorio, lo cual supone, según lo expuesto por la Sala, “que el acto jurídico resultante de la concurrencia de la voluntad de los congresistas, tenga por sí mismo la virtualidad de configurar el provecho de manera autónoma, esto es, que no se requiera de actos, hechos, o desarrollos ulteriores para cristalizar el beneficio personal.”¹¹. El interés que se analiza, según lo ha explicado igualmente la Sala Plena, puede ser económico o moral: “Así pues, no es sólo el interés estrictamente personal o el beneficio económico los fenómenos que el legislador ha creído prudente elevar a la entidad de causales de impedimento, sino que dentro del amplio concepto del ‘interés en el proceso’ a que se refiere el numeral 1º del artículo 103 del Código de Procedimiento Penal, debe entenderse también la utilidad o el menoscabo de índole moral o intelectual que en grado racional puede derivarse de la decisión correspondiente.”¹² Cabe igualmente tener en cuenta las precisiones realizadas por la Sala respecto del indicado interés ético o moral: “Estima la Sala, y con ello no se está sentando una tesis de última hora, que no es necesario, ni conveniente, que exista una tabla legal de conductas éticas, que supongan una adecuación típica, para efectos de poder juzgar acerca de la presencia de un conflicto de interés de orden moral. Basta la consagración genérica tal como se formula en el artículo 182 de la Constitución o como se plantea en el 286 de la Ley 5ª o como se estructura en la causal primera de impedimento consagrada en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil. (...) Tampoco es admisible el argumento de que sólo en la medida en que el legislador tipifique unas prohibiciones precisas de carácter ético podría deducirse impedimento moral. Esto último equivaldría a aceptar que en materia de conflicto de interés de los Congresistas impera la ética de que todo está permitido.”¹³

Así las cosas, resulta pertinente enfatizar en lo que se ha entendido como “interés directo” ya que este determina qué situación configuraría un conflicto y qué situación no. La jurisprudencia del Consejo de Estado del 17 de octubre del 2000 (Rad. 11116)¹⁴ estableció el concepto de interés como: “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto”. (subrayado nuestro). Con esto se marca un claro el precedente jurisprudencial:

⁸ Sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 19 de julio de 1991, Exp. AC-1433, C.P. Dr. Diego Younes Moreno

⁹ Sentencia del 26 de julio de 1994. Radicación AC-1499. C.P. Dr. Delio Gómez Leyva.

¹⁰ Sentencia proferida el 23 de marzo de 2010; expediente PI 000198-00; C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas B.

¹¹ Sentencia PI 0584 00 del 9 de noviembre de 2004.

¹² Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; CP: Dr. Joaquín Barreto Ruiz.

¹³ Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; CP: Dr. Joaquín Barreto Ruiz.

¹⁴ Consejero ponente: MARIO ALARIO MÉNDEZ Bogotá, D. C., diecisiete (17) de octubre de dos mil (2000). Radicación número: AC-11116. Sentencia 2012-01771 de noviembre 21 de 201 CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Ref.: Expediente 20120177101 Consejera Ponente: Dra. María Claudia Rojas Lasso Actor: Jorge Iván Piedrahita Montoya Bogotá D.C., veintiuno de noviembre de dos mil trece. EXTRACTOS: «V. Consideraciones de la Sala.

únicamente existe un conflicto cuando la adopción de la medida propuesta generaría un beneficio, pero no cuando no lo hace.

En la misma decisión señaló que *“no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso”*.

Estos elementos jurisprudenciales fueron recogidos en la Ley 2003 de 2019, norma que establece que para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias: c) 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.

La norma señalada es diáfana para concluir que, independientemente de la posición que un congresista tome en torno a este proyecto, no se genera un beneficio particular, directo y actual, pues ante una votación favorable, se disminuye un beneficio a su favor, como es el de mantener una cuantiosa suma de dinero por concepto de remuneración mensual. Pero si su voto es negativo, se mantendría la normativa vigente, sin que eso genere un conflicto de interés como dispone la norma citada. En conclusión, no existe conflicto de interés que impida a los integrantes del Congreso de la República votar afirmativa o negativamente las disposiciones contempladas en este proyecto, ya que este no redundaría en beneficio alguno de los congresistas.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

No se presentarán modificaciones al texto propuesto por los autores.

VII. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia favorable, y en consecuencia, solicito a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 539 de 2021 Cámara, “Por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas”.

Cordialmente,



JOSÉ DANIEL LÓPEZ
Representante a la Cámara por Bogotá

Teniendo en cuenta lo anterior, se propone el siguiente articulado:

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO
LEGISLATIVO No. 539 de 2021 CÁMARA “POR EL CUAL SE ESTABLECE UN TOPE
PARA EL SALARIO DE LOS CONGRESISTAS”**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. El presente acto legislativo tiene por objeto establecer una máxima remuneración mensual para los congresistas como medida de equidad.

Artículo 2º. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 53 de la Constitución Política:

Parágrafo. La remuneración mensual total de los congresistas y servidores públicos no excederá de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En desarrollo de los principios de equidad, progresividad y solidaridad, la ley podrá reducir y/o congelar la remuneración mensual total.

La remuneración mensual de los congresistas no será entendida como criterio para determinar el régimen salarial y prestacional de los funcionarios públicos.

Parágrafo Transitorio. El Gobierno Nacional en un término inferior a seis meses tras la entrada en vigencia del presente acto legislativo, deberá tomar las medidas necesarias para que el tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes al que se refiere el párrafo del presente artículo, en ningún caso afecte el salario de aquellos servidores públicos que devenguen una remuneración mensual inferior a ese tope.

Artículo 3º. Modifíquese el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, el cual quedará así:

“e. Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública, de conformidad con el artículo 53 de la Constitución;”

Artículo 4º. Modifíquese el artículo 187 de la Constitución Política, el cual quedará así:

La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año conforme al incremento del salario mínimo mensual legal vigente.

Artículo 5°. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink that reads "José Daniel López". The signature is written in a cursive style with a light gray background behind it.

JOSÉ DANIEL LÓPEZ
Representante a la Cámara por Bogotá