



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

PONENCIA PRIMER DEBATE PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2016 SENADO.

Por el cual se modifica el artículo 187 de la Constitución Política.

1. Autores

El proyecto de acto legislativo se presentó el 20 de julio de 2016 con apoyo de Representantes y Senadores del Partido Alianza Verde, Partido de la U, Partido Polo Democrático y con el acompañamiento de miles de ciudadanos y ciudadanas.

Apoyo ciudadano

La radicación del proyecto contó con la presencia de representantes de la ciudadanía que adelantaron la firma de una petición virtual para reducir el salario de los Congresistas en el mismo sentido del proyecto de acto legislativo. **La petición ciudadana ha sido firmada por más de 130 mil personas^[1]** y evidencia la necesidad, en beneficio de la equidad, de revisar y modificar los montos de dichos salarios.

1.1. Iniciativa legislativa del Congreso de la República para la presentación de proyectos de acto legislativo

El Congreso cuenta con 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 (arts. 375 y s.s.) y en el Capítulo VII de la Ley 5ª de 1992 (arts. 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, sin que para ello haya lugar a estudiar el tema objeto de la reforma constitucional, pues la iniciativa constituyente no es privativa.

^[1] www.change.org/nomasaumento

2. Resumen del proyecto

El objetivo del presente Proyecto de Acto Legislativo es modificar el artículo 187 de la Constitución Política, con el fin de establecer (i) un tope máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) a la **remuneración mensual** de los Congresistas colombianos, (ii) que el ajuste anual para dicha remuneración sea igual a la tasa de inflación del año inmediatamente anterior y (iii) garantizar el principio de no regresividad y los derechos adquiridos de los servidores públicos vinculados con anterioridad a la entrada en vigencia del proyecto de acto legislativo.

(i) Establecer un tope máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) a la remuneración mensual de los Congresistas colombianos

En primer lugar, fijar un tope máximo de 25 smlmv permitiría reducir la remuneración mensual que actualmente reciben los Congresistas de \$27.929.073 (equivalente a 40,5 smlmv) a \$17.236.375^{2[2]}.

Esta reducción es pertinente teniendo en cuenta que:

1. Colombia es uno de los países con mayor desigualdad en el ingreso. A nivel mundial, nuestro país es el sexto con el Índice de Gini^{3[3]} más alto, solo superado por algunos países de África y por Honduras.

2. En América Latina, actualmente Colombia es el tercer país con la mayor desproporción entre el salario de los Congresistas y el salario mínimo. La remuneración mensual de un Congresista en 2016 (\$27.929.064) equivale a 40,5 smlmv de este año (\$689.454).

3. El Estado colombiano tendría un ahorro de al menos \$54.400 millones de pesos anuales (según concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público).

La modificación de la remuneración mensual de los Congresistas, de 40 a 25 smlmv, permitirá reducir la brecha entre el ingreso de estos y el del promedio de los ciudadanos; además, ubicará el salario de los parlamentarios en un monto más cercano al promedio

^{2[2]} Cálculos para los valores del año 2016. Un smlmv en 2016 equivale a \$689.455 según el Decreto 2552 de 2015.

^{3[3]} Medida indicativa del nivel de distribución de los ingresos en una sociedad.



del ingreso de los Ministros en Colombia^{4[4]} y los Congresistas de los principales países de América Latina^{5[5]}.

(ii) Establecer la tasa de inflación causada como la regla de ajuste anual para la remuneración mensual de los Congresistas

En segundo lugar, definir la fórmula de crecimiento anual de la remuneración mensual de los Congresistas de acuerdo con la tasa de inflación, es adecuado por varias razones:

1. Permite reducir la brecha existente entre el crecimiento del salario mínimo (7% en 2016) y el salario de los Congresistas (7,7% en 2016), para que en adelante el salario de los Congresistas crezca de acuerdo a la tasa de inflación causada.

2. Permite reducir la brecha que, según concepto de la Contraloría General de República^{6[6]}, existe entre el incremento del salario de los Congresistas y el incremento del resto de servidores públicos de la administración central.

3. Permite conservar el poder adquisitivo en la remuneración de los Congresistas año a año.

4. Es una regla exenta de influencia política, pues la tasa de inflación está estrictamente ligada a los fenómenos económicos.

Una iniciativa de este tipo responde a la exigencia manifiesta de la ciudadanía que comprende la desproporción entre el salario de los Congresistas y el salario promedio de los colombianos.

(iii) Garantizar el principio de no regresividad y los derechos adquiridos de los servidores públicos vinculados con anterioridad a la entrada en vigencia del Proyecto de Acto Legislativo.

El proyecto incluye un párrafo transitorio mediante el cual se garantiza el principio de no regresividad y los derechos adquiridos de aque llos servidores

^{4[4]} Equivalente a \$15,5 millones en 2015.

^{5[5]} Equivalente a 18,3 millones en 2015. Detalles de este cálculo en la sección 3 del presente documento.

^{6[6]} El 7 de octubre de 2015, la Contraloría General de la República emitió un concepto sobre el Proyecto de Acto Legislativo 03 de 2015 Senado ¿por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los Miembros del Congreso de la República?. Este proyecto de acto legislativo proponía que por el término de 4 años se congelara nominalmente la asignación de los miembros del Congreso. El proyecto fue archivado en Comisión Primera del Senado el día 16 de septiembre de 2015.

públicos que se encuentran vinculados en la actualidad; para ello, establece que el tope salarial señalado en el proyecto solo se aplicará para quienes se vinculen con posterioridad a su entrada en vigencia.

La inclusión de este párrafo responde a las recomendaciones contenidas en los conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público^{7[7]} para este proyecto y de la Contraloría General de la República^{8[8]} y el Departamento Administrativo de la Función Pública^{9[9]} para anteriores proyectos encaminados hacia la disminución de los salarios de los Congresistas.

3. Inexistencia de un conflicto de intereses por parte de los Congresistas para votar el proyecto de acto legislativo

No existe conflicto de interés que impida al Congreso y sus integrantes radicar este proyecto y votar afirmativa o negativamente las disposiciones contempladas en él, ya que este no redunda en beneficio de alguno de los Congresistas.

La Ley 5ª 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 añadido por las autoras).

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

^{7[7]} Concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2016. Radicado Senado número 24720 del 23 de agosto de 2016, en respuesta a la solicitud presentada por la Senadora Claudia López.

^{8[8]} El 7 de octubre de 2015, la Contraloría General de la República emitió un concepto sobre el **Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2015 Senado**, *¿por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los Miembros del Congreso de la República?*. El proyecto fue archivado en Comisión Primera del Senado el día 16 de septiembre de 2015.

El 28 de abril de 2016, la Contraloría General de la República emitió un concepto sobre el **Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2015 Senado**, *¿por el cual se modifica el artículo 150 y se deroga el artículo 187 de la Constitución?*. El proyecto fue acumulado con el **Proyecto de Acto Legislativo número 003 de 2015** y posteriormente archivado.

^{9[9]} El 23 de febrero de 2016, el Departamento Administrativo de la Función Pública emitió un concepto sobre el **Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2015 Senado**, *¿por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los Miembros del Congreso de la República?*.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

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?^{10[10]}, 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?^{11[11]}. El interés debe ser además ¿particular y actual, de carácter moral o económico, en la decisión de uno de los asuntos sometidos a su consideración^{12[12]}, 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.^{13[13]}. El interés que se analiza, según lo ha explicado igualmente la Sala Plena, puede ser económico o moral: ¿Así pues, no es solo 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.^{14[14]} 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,

^{10[10]}Sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 19 de julio de 1991, Exp. AC-1433, C. P. Dr. Diego Younes Moreno.

^{11[11]}Sentencia del 26 de julio de 1994. Radicación AC-1499. C. P. Dr. Delio Gómez Leyva.

^{12[12]}Sentencia proferida el 23 de marzo de 2010; expediente PI 000198-00; C. P. Dr. Hugo Fernando Bastidas B.

^{13[13]}Sentencia PI 0584 00 del 9 de noviembre de 2004.

^{14[14]}Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; C. P.: Dr. Joaquín Barreto Ruiz



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

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 solo 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.^{15[15]}

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 de 2000 (Rad. 11116)^{16[16]} estableció el concepto de interés directo 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¿. Con esto se marca un claro precedente jurisprudencial: 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¿.*

El presente proyecto de acto legislativo adopta dos disposiciones: **en primer lugar**, fija el tope de la remuneración mensual máxima a los Congresistas en 25 salarios mínimos, lo que implica disminuirlo en aproximadamente 15 salarios, y **en segundo lugar**, deroga la regla de actualización existente.

^{15[15]}Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; C. P.: Dr. Joaquín Barreto Ruiz

^{16[16]}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 2012017 7101 Consejera Ponente: Dra. María Claudia Rojas Lasso Actor: Jorge Iván Piedrahíta Montoya, Bogotá, D. C., veintiuno de noviembre de dos mil trece. EXTRACTOS: V. Consideraciones de la Sala.

Es claro que ninguna de las dos medidas redundaría en el beneficio de los Congresistas y que por el contrario ambas restringen la remuneración mensual que perciben actualmente, por lo tanto votarlas, afirmativa o negativamente, no generaría beneficio y por ende conflicto alguno.

4. Descripción de la problemática que resuelve el proyecto

4.1. Desigualdad entre la remuneración de los miembros del Congreso y el promedio de ciudadanos colombianos

En 2015 el salario mínimo en Colombia fue de \$644.350 (Decreto 2731 de 2014) y en 2014 fue de \$616.000 (Decreto 3068 de 2013). Sin embargo, el ingreso promedio de un colombiano en 2014 fue de \$578.422 y el ingreso promedio en un hogar de 4 personas ese mismo año fue de \$2.313.688 (DANE, 2015)^{17[17]}.

En contraste, la remuneración mensual de un Congresista colombiano para el periodo 2015 correspondió a \$25.915.435 pesos (Decreto 1937 del 2015), lo que equivale a 40,2 smmlmv de 2015, 44 veces el ingreso promedio de los colombianos en 2014 y a 11,2 veces el ingreso promedio de un hogar de 4 personas en 2014 (cuadro 1).

Cuadro 1. Comparación del salario de los Congresistas en Colombia con el salario mínimo y el ingreso promedio de los colombianos^{18[18]}

Salario	Valor (pesos colombianos)	¿Cuánto representa el salario de un Congresista?
Salario mínimo 2015	\$644.350	El salario de un Congresista en 2015 fue 40,2 veces este valor
Ingreso promedio per cápita (2014)	\$578.422	El salario de un Congresista en 2015 fue 44 veces este valor
Ingreso promedio hogar de 4 personas (2014)	\$2.313.688	El salario de un Congresista en 2015 fue 11,2 veces este valor
Salario promedio de un Ministro 2015	\$15.591.621	El salario de un Congresista en 2015 fue 1,66 veces este valor
Salario Congresistas 2015	\$25.915.435	-

^{17[17]}Ver informe en http://www.larepublica.co/el-ingreso-c%C3%A1pita-promedio-de-los-hogares-colombianos-fue-578422-en-2014_264541

^{18[18]}Fuente: Elaboración propia con datos del Dane (2015) y cifras oficiales de los decretos.

En 2016 estas diferencias se resaltan con mayor inequidad, teniendo en cuenta que un salario mínimo equivale a \$689.455 (Decreto 2552 de 2015) lo que significa un aumento de 7% frente al año anterior; mientras que el salario de un Congresista para 2016 llegó a \$27.929.064 (Decreto 1056 del 2016), lo que a su vez significa un crecimiento de 7,7% con respecto al año anterior y una equivalencia a 40,5 smlmv. Por su parte, el ingreso promedio de un Ministro también creció en el 7,7% en 2016 y tiene un valor promedio de \$16.803.090.

Colombia es uno de los países más desiguales del mundo con un índice Gini^{19[19]} de 0,535 en 2013^{20[20]}. Aunque el índice ha tenido una reducción del 4,8% respecto a 2002, esta cifra nos ubica en el puesto 6 en el ranking de países más desiguales del mundo, solo después de cuatro países africanos y Honduras. En esta medida, a pesar de la gravedad de la desigualdad en Colombia, la brecha entre el salario de los ciudadanos y sus representantes (los Congresistas) no está acorde con una estrategia de avance hacia una mayor equidad en el ingreso en el país, en donde el ejemplo lo pongan los representantes que los ciudadanos han elegido por voto popular.

La regla propuesta en el presente proyecto de ley permite también disminuir la brecha entre el salario de Congresistas y Ministros, dado que son cargos que requieren perfiles similares. Como puede verse, es muy adecuado reducir la brecha salarial entre Congresistas, Ministros y ciudadanos, dada la situación de extrema inequidad en el ingreso que padece Colombia.

4.2. Comparación internacional del salario de los Congresistas

Al hacer una comparación con los demás países del continente americano se hace evidente 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 significa que un Senador en Estados Unidos**

^{19[19]}Una medida indicativa del nivel de distribución de los ingresos en una sociedad.

^{20[20]}De acuerdo con las cifras del Banco Mundial, comparando los datos disponibles para 90 países durante los últimos 5 años.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

gana 12 veces el salario mínimo, mientras que en Colombia esta proporción asciende a más de 40 veces.

Al hacer una comparación con los demás países de la región (Cuadro 2), Colombia resulta ser el tercer 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 2). Como ya se mencionó, el salario de un Congresista equivale a 40,5 salarios mínimos de 2016, mientras que el promedio de la región es de 25,7. En esta desproporción Colombia es superada solamente por Brasil y México.

Cuadro 2^{21[21]}. Comparación regional de salario de los Congresistas

País (año)	Salario Mínimo Mensual (USD)	Remuneración mensual Congresistas (USD)	Remuneración mensual Congresistas (Equivalencia en pesos colombianos)	¿A cuántos salarios mínimos equivale el salario de un Congresista en cada país ?)Remuneración Congresistas del país / Salario Mínimo del país(
México (2016)	121	8.074	23.503.414	66.72
Brasil (2016)	227	10.557	30.731.427	46.5
Colombia (2016)	237	9.591	27.919.401	40.5
Chile (2016)	356	13.741	40.000.051	38.6
Perú (2016)	234	5.500	16.010.500	23.5
Paraguay (2016)	328	5.927	17.253.497	18
Uruguay (2016)	367	5.405	15.733.955	14.7
Ecuador (2016)	366	5.236	15.241.996	14.3
Bolivia (2016)	237	2.532	7.370.652	12.3
Argentina (2016)	451	2.411	7.018.421	5.34

^{21[21]}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.

Venezuela (2016)	15	37.5	109.163	2.5
Promedio	267	6.274	18.262.952 	25.73
Promedio sin Venezuela	292	6.897	20.078.331	28.1

Teniendo en cuenta la información del Cuadro 2, 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 remuneración percibida por los Congresistas de algunos países de la región y teniendo en cuenta las variaciones cambiarias, la remuneración final promedio de los Congresistas en 2016 (sin incluir Venezuela) corresponde a \$20.541.179.

El presente Proyecto de Acto Legislativo propone un tope de 25 smlmv, monto que en 2016 equivale a \$17.236.350. Esta asignación, como es evidente, se encuentra más acorde con el promedio de la región.

4.3. Regulación del salario de Congresistas en países de la región

Distintos ordenamientos jurídicos del hemisferio han previsto los inconvenientes que genera la actualización de asignaciones Congresionales con rango constitucional y han adoptado una norma de rango legal. Tal es el caso de Costa Rica donde la asignación del máximo órgano Legislativo está regulada por la Ley de Remuneración de los Diputados, la cual desde el 2014 está atada al crecimiento en el índice de precios del consumidor del año anterior (Sequeira, 2014).

Igualmente sucede en Chile en donde su Constitución Política estipula en su artículo 62 que ¿[l]os diputados y Senadores percibirán como única renta una dieta equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado incluidas todas las asignaciones que a estos correspondan¿^{22[22]}. Esta disposición no regula el incremento salarial de los Congresistas chilenos sino que simplemente presenta un marco de proporcionalidad frente al salario

^{22[22]}Chile. Constitución Política. Santiago 17 de septiembre de 2005.

neto de estos, por su parte el aumento de salario de los ministros se hace por medio de una ley que aprueba el Congreso de forma periódica (Muñoz & Castillo, 2014).

4.4. Desigualdad en la tasa de aumento salarial

Es importante reconocer la necesidad de mantener el poder adquisitivo de la remuneración salarial de todos los servidores públicos, incluyendo a los Congresistas. Sin embargo, el 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 remuneraciones más altas en el Estado y en el país. Es decir, aunque los Congresistas ganan un monto considerablemente más alto, como se mostró en la sección anterior, se les incrementa su remuneración mensual con base en lo estipulado para otros servidores públicos que no tienen remuneraciones tan altas, contribuyendo a incrementar la brecha existente.

Esto se ve agravado debido a que el aumento en la remuneración de los servidores públicos de la administración central ha sido reiteradamente superior al aumento en el salario mínimo. Lo anterior, sumado a la diferencia salarial entre Congresistas y el promedio de los trabajadores, hace que el aumento percibido por los Congresistas sea significativamente más alto, en términos porcentuales y absolutos, que el aumento de los salarios de la mayoría de los trabajadores colombianos.

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 inflación^{23[23]}.

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 el 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 2015, el salario de los miembros del Congreso se ha incrementado en un 3.526,3% mientras que el salario mínimo aumentó un 1.145,9%. De esta manera, en términos porcentuales el

^{23[23]} Salario de los Congresistas vs. Salario Mínimo. Infografía Casa Editorial *El Tiempo*. 2009.



aumento para los Congresistas fue cerca de 3 veces superior al aumento del salario mínimo en algo más de 20 años.

Actualmente, mientras un Congresista en 2016 recibe un salario de \$27,9 millones y su salario se aumentó en más de dos millones de pesos (exactamente en \$2.013.629) con respecto al 2015, un trabajador que recibe el mínimo percibe un salario de \$689.455 y su incremento anual fue de \$45.105. Esto implica que **tan solo el incremento de \$2.013.629 del salario de un Congresista equivale al triple de la totalidad del salario mínimo en 2016 y al 87% del ingreso de un hogar de 4 personas en 2015** (que fue de \$2.313.688, ver Cuadro 1).

En otros términos, el aumento salarial de los Congresistas equivale a 44 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^{24[24]} 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).

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*

^{24[24]}El 7 de octubre de 2015, la Contraloría General de la República emitió un concepto sobre el Proyecto de Acto Legislativo 03 de 2015 Senado ¿por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los Miembros del Congreso de la República?. El proyecto fue archivado en Comisión Primera del Senado el día 16 de septiembre de 2015.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

inflación observada en el periodo inmediatamente anterior más puntos básicos en proporción inversa a los decretados por productividad al resto de servidores públicos.^{25[25]}

En este sentido, con el objetivo de priorizar la reducción de la brecha en el incremento de la asignación salarial de Congresistas y demás ciudadanos, y de simplificar la fórmula de crecimiento, el presente proyecto de ley acoge la propuesta de hacer el ajuste anual del salario de los Congresistas de acuerdo con la tasa de inflación. Como anualmente el salario mínimo en Colombia crece unos puntos porcentuales por encima de la tasa de inflación, la propuesta del presente proyecto garantiza que el salario de los Congresistas crezca por debajo de la tasa de crecimiento del salario mínimo.

5. Repercusiones presupuestarias

Fijar el límite de 25 smlmv propuesto en el presente proyecto favorece los recursos públicos de la Nación, debido a la reducción en la remuneración mensual de los Congresistas y a la reducción de otros servidores públicos de altos ingresos estipuladas de acuerdo con este parámetro.

Según el concepto que emitió por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Cuadro 3) para el presente proyecto, **la iniciativa implica para el estado colombiano un ahorro de \$54.426 millones anuales a precios de 2016**, teniendo en cuenta únicamente el costo anual de planta de Congresistas.

Cuadro 3: Costo total anual de la planta de Congresistas (cifras en millones de pesos)

Concepto	Costo actual (2016)	Costo proyectado con Acto Legislativo (25 smlmv de 2016)	Ahorro
Asignaciones	89.820	55.432	34.388
Sueldos personal de nómina	21.718	13.403	8.315
Gastos de representación	38.609	23.827	14.782
Prima especial de servicios	29.493	18.201	11.292
Otros	11.227	6.929	4.298
Prima de Navidad	7.485	4.619	2.866

^{25[25]}Valga recordar que la Tasa de Inflación corresponde a la tasa de incremento del IPC de un período a otro.

Prima anual de servicios	3.742	2.310	1.432
Contribuciones	46.897	31.157	15.740
Cesantías o FNA	4.531	2.796	1.735
Pensiones	19.648	12.126	7.522
Salud	7.953	4.908	3.045
ARP	6.682	6.682	0
Caja de Compensación Familiar	3.593	2.217	1.376
ICBF	2.695	1.663	1.032
Sena y ESAP	898	554	344
Escuela e institutos	898	211	687
Total	147.944	93.518	54.426

Fuente: Concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto al presente proyecto de Acto Legislativo

Este cálculo del ahorro es una subestimación, pues se obtiene sin tener en cuenta la disminución proporcional que la reducción de la remuneración de los Congresistas generaría en las demás remuneraciones de los servidores públicos de altos ingresos del país (únicamente aplicaría para los vinculados a partir de la promulgación de la ley), y en este sentido, el ahorro percibido en realidad sería mayor.

Según concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público^{26[26]} con respecto al presente proyecto, los servidores públicos directamente cobijados por la medida serían los siguientes:

- Magistrados de Tribunal
- Magistrados de Consejo Seccional
- Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar
- Magistrados auxiliares de las Altas Cortes
- Abogados Asistentes y Abogados Auxiliares del Consejo de Estado
- Fiscales Delegados ante Tribunales de Distrito

^{26[26]}Concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el Proyecto de Acto Legislativo No. 02 de 2016. Radicado Senado No. 24720 del 23 de agosto de 2016, en respuesta a la solicitud presentada por la Senadora Claudia López.

- Fiscales Auxiliares ante la Corte Suprema de Justicia
- Directores Ejecutivos Seccionales de Administración Judicial
- Secretarios Generales de la Corte Suprema de Justicia
- Secretarios Generales del Consejo de Estado
- Secretarios Generales de la Corte Constitucional
- Secretario Judicial del Consejo Superior de la Judicatura
- Agentes del Ministerio Público ante los Magistrados del Tribunal.

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 lo tanto, conforme el principio de la igualdad de trato de los altos funcionarios, el régimen salarial vigente hace que aproximadamente 1.920^{27[27]} funcionarios reciban una asignación con estricta proporcionalidad al régimen salarial aplicable a los Congresistas.

Al respecto, un concepto emitido por la Contraloría General de la República^{28[28]} sobre otro Proyecto de Acto Legislativo que pretendía disminuir a 30 salarios la remuneración mensual de los Congresistas, permite resaltar el impacto positivo que el actual Proyecto de Acto Legislativo tendría sobre 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¿*.

5.1. Idoneidad del límite propuesto para la remuneración salarial con respecto al Acto Legislativo 01 del 2005

El presente Proyecto de Acto Legislativo propone un tope de 25 smlmv, (aproximadamente \$17.236.350, según el smlmv 2016) en concordancia con la

^{27[27]}¿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.

^{28[28]}El 28 de abril de 2016, la Contraloría General de la República emitió un concepto sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2015 Senado, *¿por el cual se modifica el artículo 150 y se deroga el artículo 187 de la Constitución¿*. El proyecto fue acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 003 de 2015 y posteriormente archivado.



Constitución Nacional, la economía nacional y parámetros regionales en América Latina para la remuneración de los Congresistas.

Este límite, como ya se mencionó, permite disminuir la brecha de ingreso entre los Congresistas y ciudadanos, y es consistente con el promedio de dicha asignación en la región de América Latina.

Adicionalmente, este límite va en concordancia con el régimen pensional. El Acto Legislativo número 01 de 2005 introdujo una modificación a la Carta Política según la cual no podrán causarse, con cargo al erario público, pensiones superiores a veinticinco (25) smmlmv. 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 remuneración propuesto en el presente proyecto, recibiría menos del tope máximo pensional contemplado en artículo 48 constitucional.

6. Modificación propuesta al articulado

6.1. Con el fin de cumplir el objeto del proyecto y de acuerdo al concepto del Ministerio de Hacienda emitido en virtud de este proyecto, el término ¿asignación mensual¿ contenido en el artículo 1º del proyecto debe ser reemplazado por ¿remuneración mensual¿.

Lo anterior se justifica en que, para el caso de los Congresistas, la asignación básica es solo uno de los factores salariales, y equivale a **\$6.753.003^{29[29]}**. **Lo que pretende el presente proyecto de acto legislativo es establecer un tope, no solo a la asignación básica, sino a la totalidad de la remuneración recibida mensualmente por los Congresistas.**

^{29[29]}Concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre Proyecto de Acto Legislativo No. 02 de 2016. Radicado Senado No. 24720 del 23 de agosto de 2016, en respuesta a la solicitud presentada por la Senadora Claudia López.

La **remuneración mensual**, por su parte, equivale a **\$27.929.073^{30[30]}**, y está compuesta por la asignación básica mensual, los gastos de representación y la prima especial de servicios.

Así las cosas, con el fin de lograr la eficacia del proyecto, el tope de los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes se debe aplicar a la remuneración mensual de los Congresistas.

6.2. Igualmente, se proponen una modificación al párrafo transitorio consistente en un cambio en la redacción que no modifica su sentido.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2016

por el cual se modifica el artículo 187 de la Constitución Política.

1. Se propone modificar el término ¿asignación mensual¿ por el de ¿remuneración mensual¿ contenido en el artículo 1º, de la siguiente forma:

¿Artículo 1º. Modifíquese el artículo 187 de la Constitución Política, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 187: La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual a la tasa de inflación del año inmediatamente anterior. En ningún caso la **remuneración mensual** de los miembros del Congreso Nacional podrá superar 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes¿.

2. Se propone ajustar la redacción del párrafo transitorio y sustituir la expresión ¿presente ley¿ por ¿presente acto legislativo¿.

¿Párrafo transitorio. Para todos los casos que resulte aplicable, el tope salarial establecido en este artículo regirá únicamente **para quienes sean nombrados como servidores públicos a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo¿.**

3. El artículo 2º quedará igual.

De los honorables Senadores,

^{30[30]}ibid.



CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Proposición

Por todas las consideraciones anteriores, solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado dar primer debate a la ponencia del **Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2016 Senado**, *¿por el cual se modifica el artículo 187 de la Constitución Política¿*, junto con el pliego de modificaciones y el texto definitivo que se propone.

De los honorables Senadores,

CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

TEXTO QUE SE PROPONE PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL DEL SENADO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2016

por el cual se modifica el artículo 187 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 187 de la Constitución Política, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

¿Artículo 187. La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual a la tasa de inflación del año inmediatamente anterior. En ningún caso la remuneración mensual de los miembros del Congreso Nacional podrá superar 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.



Parágrafo transitorio. Para todos los casos que resulte aplicable, el tope salarial establecido en este artículo, regirá únicamente para quienes sean nombrados como servidores públicos a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo.

Artículo 2º. El presente acto legislativo rige desde su publicación.

De los honorables Senadores,

**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN
ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**
