



Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República - Coalición Decentes

PROYECTO DE LEY ____ DE 2020

Por medio del cual se modifica la ley 4 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia decreta

Artículo 1. Objeto. El objeto de la presente ley es modificar la asignación de los gastos de representación para los miembros de la Rama Legislativa, los cuales solo se asignarán cuando se realicen las actividades parlamentarias de forma presencial en el Congreso de la República. Así mismo, se fija como tope máximo para los gastos de representación, 10 salarios mínimos mensuales, los cuales no se pagarán cuando se realicen sesiones remotas.

Artículo 2. modifíquese el literal II del artículo 2 de la ley 4 de 1992 el cual quedará así:

El reconocimiento de gastos de representación solo se asignará cuando se realicen las actividades parlamentarias de forma presencial en el Congreso de la República, cuando se trate de sesiones remotas no se pagará dicha compensación. El tope máximo para los gastos de representación será de máximo diez (10) salarios mínimos legales mensuales.

Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República
Lista de los Decentes

Alexander López Maya
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

Angélica Lozano
Senadora de la República
Partido Verde

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7ª No. 8-68 Ofc. 416. Teléfono 3823272 - 3823273
senadorgustavobolivar@gmail.com
Bogotá, D.C. - Colombia



Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República - Coalición Decentes

PROYECTO DE LEY ____ DE 2020

Por medio del cual se modifica la ley 4 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

Exposición de motivos

Desde hace años, el monto salarial y de otro tipo de beneficios que perciben los parlamentarios en Colombia (y en muchos países del mundo) se encuentra bajo un intenso debate público, especialmente por los altos niveles salariales y de beneficios que perciben muchos parlamentarios en el mundo, y particularmente en América Latina.

La creciente desigualdad social y económica, la deslegitimación y pérdida de prestigio de la actividad parlamentaria, y la pérdida de conexión y representatividad entre los parlamentarios y sus representados, ha hecho que este debate sea mucho más intenso.

1. Antecedentes: La Consulta Anticorrupción

Uno de los mandatos ciudadanos más claros aprobados en la Consulta Anticorrupción de 2017 fue el que ordenaba la reducción del Salario de Congresistas y Altos Funcionarios del Estado a un tope máximo de 25 salarios mínimos mensuales, la cual se redactó de la manera en que se encuentra descrito en el cuadro 1.

Cuadro 1. Pregunta 1 de la Consulta Anticorrupción

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

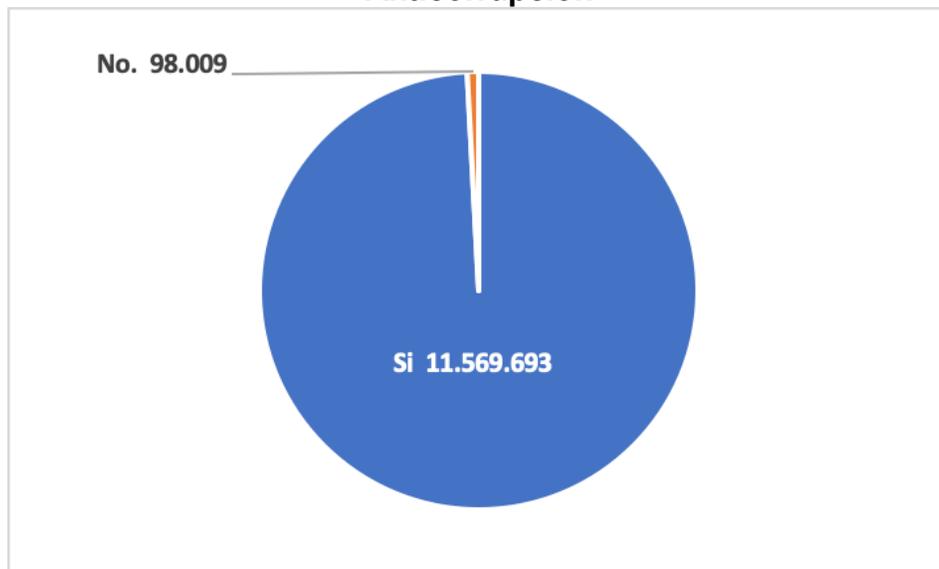
Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República - Coalición Decentes

En este contexto, y mediante la Resolución número 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’...”. Dicha Resolución avaló 3.092.138 de las 4.236.681 firmas recogidas por los colombianos durante los 6 meses otorgados por la ley para dicha tarea.

La resolución fue comunicada al Senado de la República, que el 12 de junio de 2018 votó para aprobar la conveniencia de la convocatoria a la consulta popular de manera positiva. 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*”, el cual convocó la votación de la “Consulta Popular Anticorrupción” para el **domingo 26 de agosto de 2018**.

La consulta tuvo una votación total de 11.674.951 personas, y la pregunta 1 alcanzó una votación de 11.667.702 sufragios, de los cuales 99.16% fueron por el SÍ y un 0.83% por el NO (ver gráfico 1), sin embargo, la votación no alcanzó el umbral requerido para ser aprobada de manera obligatoria, por ello no tuvo curso como mandato legal.

Gráfico 1. Resultado de la votación de la pregunta 1 de la Consulta Anticorrupción



Fuente: elaboración propia



Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República - Coalición Decentes

La consulta anticorrupción representa la poca credibilidad que los colombianos tenemos hacia los políticos y los partidos que representan, “al menos 86% de la población piensa que hay corrupción en todas las instituciones del Estado y sus filiales y no confían en ellas. Este es el índice de desconfianza más alto de toda América Latina.”¹

2. Conveniencia Económica del Proyecto

El presente proyecto representa una reducción importante al gasto público que beneficia el interés general del Estado, especialmente en momentos en que las finanzas públicas requieren reducir cualquier fuente de gasto innecesario, o fuentes de erogaciones privilegiadas que no son consistentes con la real situación del país.

Las finanzas públicas reclaman de una reducción del gasto público con el objetivo de garantizar el crecimiento económico del Estado, especialmente en aquellos frentes de mayor ineficiencia y menor aporte en la generación de valor público, en este sentido los congresistas deben dar ejemplo, reduciendo el gasto público y estableciendo políticas públicas que garanticen un crecimiento sostenible y sustentable.

La recepción de gastos de representación por parte de congresistas que se encuentran en un modelo de trabajo a distancia resulta a todas luces un privilegio injustificado, y más aún que bajo la definición del artículo 130 del Código Sustantivo del Trabajo los gastos de representación no constituyen salario, por cuanto solo están orientados a compensar gastos del trabajador en los que se incurre por el desarrollo de sus actividades. Este primer elemento permite observar que una reducción o eliminación de los mismos durante los tiempos en que no se desarrolle actividad legislativa, o cuando esta se desarrolle sin abandonar el domicilio del parlamentario durante las sesiones virtuales o de teletrabajo no constituiría un menoscabo en el bienestar del trabajador, pues no se está disminuyendo su salario.

El ahorro en términos fiscales no es despreciable, a continuación, se resumen los principales aspectos económicos de la propuesta:

¹ <https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-tiene-el-mayor-indice-de-desconfianza-en-el-gobierno-nacional-e-instituciones-2846532>

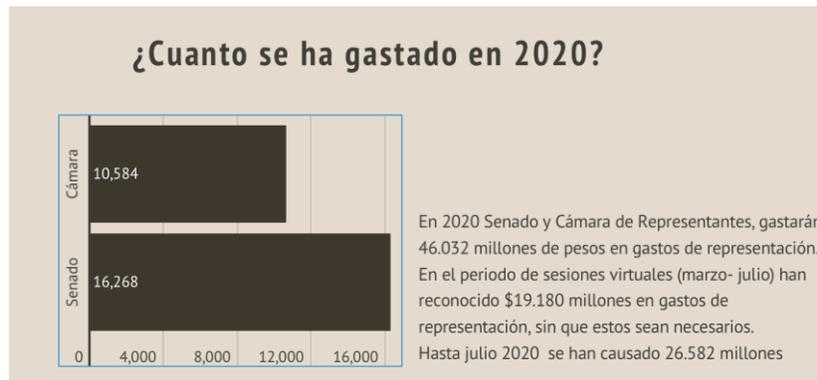
Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República - Coalición Decentes

Gráfico 1. Ahorros derivados del proyecto de ley



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 2. Recursos causados durante 2020 en gastos de representación para el Congreso de la Republica



Fuente: Elaboración propia

Con los recursos que se han pagado hasta ahora a senadores y representantes, por concepto de gastos de representación durante el periodo de sesiones virtuales se hubieran podido entregar **119.875** giros del programa “Ingreso Solidario”, o haber cubierto a **22.046** hogares con una renta básica de un salario mínimo durante un mes, o haber cubierto **11.179** días de atención en una UCI.

Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República - Coalición Decentes

Gráfico 3. Recursos causados durante 2020 en gastos de representación para el Congreso de la República



Fuente: Elaboración propia

Por ende, el impacto de estos recursos en términos de políticas públicas de emergencia para atender la contingencia del COVID 19 es relevante y debe tomarse con la mayor seriedad que requiere el asunto.

3. Inexistencia de conflicto de intereses y conveniencia jurídica

En primer lugar, queremos poner de presente un defecto del sistema jurídico colombiano y es que la Constitución Política de Colombia dispuso que el legislador regula sobre “régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública”, lo que quiere decir que el Congreso establece su propio régimen salarial y prestacional ; razón por la cual hemos visto frustradas las iniciativas legislativas que intentan poner un tope salarial o intentan formular una propuesta para solucionar la enorme desigualdad entre los salarios devengados por los congresistas y los salarios de todos los trabajadores el país.

Así las cosas, se sostiene que legislar en contra de su propio beneficio no constituye un conflicto de intereses.

Según la sentencia **2015-00335 de octubre 13 de 2016 del Consejo de Estado**

“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

Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República - Coalición Decentes

proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.^a de 1.991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución”.

En segundo lugar, sostenemos que el presente proyecto de acto legislativo propicia y garantiza los principios de solidaridad, interés general e igualdad, por lo que es completamente acorde a la constitución política y tiene gran conveniencia jurídica.

La corte constitucional en sentencia C- 767 de 2014 definió el principio de solidaridad como: “un deber, impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo”. La dimensión de la solidaridad como deber, impone a los miembros de la sociedad la obligación de coadyuvar con sus congéneres para hacer efectivos los derechos de éstos, máxime cuando se trata de personas en situación de debilidad manifiesta, en razón a su condición económica, física o mental”.

Los congresistas, desde su posición privilegiada, como funcionarios públicos en pro del interés general y del interés legítimo de la voluntad popular, deben ejemplificar la solidaridad coadyuvando las normas en beneficio de la sociedad, incluyendo este proyecto de acto legislativo que afecta su ámbito personal para disminuir la brecha de desigualdad en favor de mejores oportunidades para el resto de la sociedad; puesto que “el egoísmo, el interés propio, el ánimo de lucro, el espíritu utilitarista y de provecho personal son la antítesis del concepto de solidaridad. Estas concepciones fundadas en el individualismo filosófico y el liberalismo económico, fueron el soporte del Estado Liberal de Derecho frente al cual se presentó una importante reacción política que supuso la transformación del Estado de Derecho al Estado Social de Derecho, modelo que se sustenta, entre otros valores, en la solidaridad.”

Así mismo en el artículo 58 de la Constitución Política, establece que “el interés privado deberá ceder al interés público o social”, de este principio se vale el Estado para cumplir con sus finalidades, incluso con la función de la configuración legislativa, la libertad del legislador no puede consagrar disposiciones normativas que vayan en contravía de dicho interés general ni en contra de la protección al patrimonio público².

² C-713 de 2009

Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República - Coalición Decentes

Este carácter abstracto e indeterminado del concepto de interés general, “ha llevado a que las constituciones liberales modernas consideren la necesidad de armonizar con los derechos individuales y con el valor social que tiene la diversidad cultural”³.

Se ha entendido, por regla general, “que permite preferir la consecución de objetivos comunes -en el marco del principio de solidaridad- sobre intereses particulares, siempre y cuando el interés particular no se encuentre amparado por un derecho fundamental”⁴, la Corte ha señalado que este principio “no implica per se que deban preferirse los intereses de la mayoría y el bienestar colectivo, o que en virtud del mismo, se privilegie la consecución de objetivos comunes sobre intereses particulares, puesto que este último obra como límite del interés general cuando está vinculado a un derecho fundamental. En ese sentido debe entenderse que el respeto de los derechos fundamentales es un componente que también integra el complejo concepto de interés general”⁵

El presente proyecto de acto legislativo no vulnera de manera alguna ningún derecho fundamental, ya que como se explicó con anterioridad la disminución de salarios garantiza sostener el mínimo vital y móvil de los congresistas con respecto a la sociedad colombiana, incluso propende por el principio de igualdad.

Todo trabajador tiene derecho constitucional, a que se le remunere, pues el pago de sus servicios hace parte del derecho fundamental al trabajo. Así mismo, el trabajador tiene derecho a una remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, aspecto éste último que se expresa, como lo ha venido sosteniendo la Corte, en términos de igualdad: "a trabajo igual, salario igual".

Es así como el principio de igualdad se encuentra vinculado directamente al derecho al salario mínimo vital y móvil. La remuneración es simplemente simbólica. “Ha de ser adecuada al esfuerzo que implica la tarea cumplida por el trabajador, a su preparación, experiencia y conocimientos y al tiempo durante el cual vincule su potencia de trabajo. El patrono no puede fijar de manera arbitraria los salarios de sus empleados, preferir o discriminar a algunos de ellos, hallándose todos en igualdad de condiciones”⁶.

En este mismo sentido, manifestamos que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, modificado por la ley 2003 de 2019, además de lo señalado anteriormente, consideramos que no existen circunstancias o eventos que

³ Sentencia C-053/01

⁴ Sentencia T-381/09

⁵ Sentencia T-622/16

⁶ Sentencia SU-519/97

Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República - Coalición Decentes

potencialmente pueden generar un conflicto de interés para los congresistas que discutan y decidan el presente proyecto de acto legislativo, toda vez que, la presente reforma busca hacer modificaciones que entraran en vigencia a partir del 2022 eliminando la posibilidad de que se constituya algún beneficio actual, directo y particular.

La aprobación del presente proyecto de acto legislativo es un avance muy importante para la consolidación del Estado Social de Derecho bajo los principios de igualdad y equidad, millones de colombianos ha solicitado esta medida a través de la Consulta Anticorrupción y el Congreso de la República está en mora de cumplir este mandato.

4. Justificación del proyecto de acto legislativo

a. Desigualdad económica y desigualdad salarial

La dimensión de pobreza y desigualdad en Colombia son aterradores, solamente un colombiano que nunca ha tenido la posibilidad de ir a otros países podrá comprender la dimensión escandalosa de la pobreza nacional la cual no solamente es dramática sino también es estructural e histórica, de ello da cuenta un comentario del reconocido Miguel Samper (político liberal):

“De todas las capitales de Sur América, Bogotá es la que más atrás se ha quedado [...] Los mendigos llenan calles y plazas [...] Pero no todos los mendigos se exhiben en las calles. El mayor número de los pobres de la ciudad, que conocemos con el nombre de *vergonzantes*, ocultan su miseria, se encierran con sus hijos en habitaciones desmanteladas, y sufren en ellas los horrores del hambre y la desnudez. Si se pudiera formar un censo de todas las personas a quienes es aplicable en Bogotá el nombre de *vergonzantes* —entre las cuales no faltan descendientes de próceres de la Patria— el guarismo sería aterrador y el peligro se vería más inminente.” (Samper, 1969; citado por Robinson, 2016⁷)

Por ende, el tema que aborda el presente proyecto de ley no es en absoluto irrelevante, por el contrario, es una medida (una entre muchas que deben tomarse en Colombia) que tienda a reducir el efecto desigualdad económica y permita hacer

⁷ Robinson, J (2016) La Miseria en Colombia. Revista Desarrollo y Sociedad, Universidad de los Andes. Disponible en <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.13043/dys.76.1>

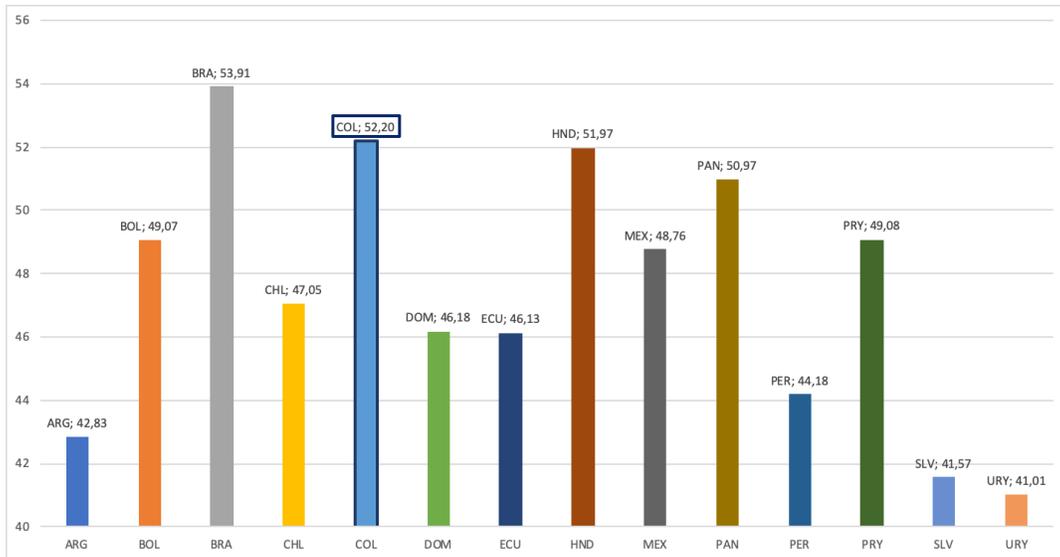
Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República - Coalición Decentes

una mejor asignación de recursos fiscales hacia necesidades más urgentes e inmediatas.

b. Las dimensiones de la desigualdad: una breve revisión

Según las cifras más recientes disponibles, Colombia ocupa el segundo puesto en América Latina (en promedio entre 1990-2019) como el país más desigual -gráfico 4- y como el cuarto más desigual del mundo -gráfico 5-

Gráfico 4. Coeficiente Gini Países de América Latina (promedio 1990-2019)



Fuente: Elaboración Propia, cifras Banco Mundial

Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República - Coalición Decentes

Gráfico 5. Top de países más desiguales del Mundo (2018)

Los 10 países más desiguales del mundo (índice de Gini)	(Valor más alto, país más desigual).
Sudáfrica	0,63
Haití	0,60
Honduras	0,53
<u>Colombia</u>	<u>0,53</u>
Brasil	0,52
Panamá	0,51
Chile	0,50
Ruanda	0,50
Costa Rica	0,49
México	0,49

Fuente: Banco Mundial "Taking on Inequality" 2016.

Fuente: Tomado de Diario Portafolio (03/04/2018)

La desigualdad de ingresos es el resultado de una serie de realidades económicas, las cuales no se manifiesta solamente en el campo salarial⁸, sino también en términos del acceso al capital⁹ y de la tenencia de tierras¹⁰. En este último aspecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- señala que

“El 10 por ciento de la población colombiana más rica gana cuatro veces lo que gana el 40 por ciento más pobre, el 1 por ciento de la población más rica

⁸ El **género** -hombres tienen en promedio un salario de entre 30% y un 40% más que las mujeres-, la **ubicación geográfica** -el salario medio en las 4 principales ciudades puede ser hasta 4 veces superior que en municipios pequeños-, el **sector económico** y la **formalidad o informalidad del trabajo** son factores enormes de desigualdad salarial.

⁹ Según autores como Pikety (2016), Acemoglu y Robinson (2015) y Espitia (2019), la concentración del capital en Colombia es enorme: 80% del capital empresarial, está en manos de menos de 230 personas naturales y jurídicas. De igual manera el informe de riqueza global del 2018 de Credit Suisse señala que mientras que el patrimonio del 71 por ciento de los adultos en Colombia es en promedio, inferior a 10.000 dólares (30 millones de pesos) el 2.2% de los adultos tienen patrimonios de más de 100.000 dólares (300 millones de pesos), sin embargo, esto no muestra el talante enorme de la desigualdad, puesto que según Espitia y Garay, estas pueden ser incluso más escandalosas: en el percentil del 0,001% de las personas más ricas de Colombia, su capital puede incluso superar los 10 millones de dólares en promedio: solo un ejemplo Luis Carlos Sarmiento Angulo es no solo el hombre más rico del país, sino el 147 del mundo con una fortuna estimada en 2018 en 12.3 mil millones de dólares, **solo su fortuna se estima en 3.97 puntos del PIB colombiano.**

¹⁰ NO es un secreto que en Colombia la concentración de la tierra es vergonzosa: según Banco Mundial (2005) en el país el índice de Gini de tenencia de tierras es superior al 0.95(!), según estudios más recientes (Revista semana, 2018) en Colombia “Un millón de hogares campesinos, tiene menos tierra que una vaca”

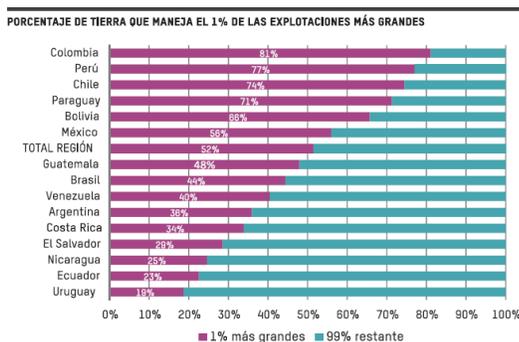
Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República - Coalición Decentes

del país, junto a algunas compañías transnacionales, poseen alrededor del 81 por ciento de las tierras en Colombia”¹¹

Este último aspecto el de la desigualdad de tierras, es quizás el aspecto más crítico, Revista Semana indica que “El 19 % de tierra restante se reparte entre el 99% de las fincas”¹².

Esto hace que Colombia se convierta en el país de la región con el peor índice de concentración de la tierra tal como se indica en el gráfico 6.

Gráfico 6. Concentración de la tierra en los Países de América Latina



Fuente: Oxfam (2016) y cálculo propio para Colombia a partir de DANE (2016b)

Estos absurdos niveles de desigualdad generan problemas más estructurales pues sumergen a grandes masas de la población en condiciones de necesidad, precariedad e incluso de esclavitud, y no de manera temporal sino a lo largo de toda la vida y transmitiendo estas desventajas a su descendencia.

Según el informe realizado por la OCDE en Colombia **se necesitan 11 generaciones para salir de la pobreza**¹³ (ver gráfico 4). Esto responde a diferentes razones, dentro de las cuales se encuentra la enorme proporción del

¹¹ Robinson, James. La Miseria en Colombia. Revista Desarrollo y Sociedad. UNIANDES, 2016. Disponible en <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.13043/dys.76.1>

¹² “Un millón de hogares campesinos en Colombia tienen menos tierra que una vaca” Disponible en <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/concentracion-de-la-tierra-en-colombia-el-1-por-ciento-de-las-fincas-mas-grandes-ocupan-el-81-por-ciento-de-la-tierra/40882>

¹³ OECD. A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility (¿Un elevador social descompuesto? Cómo promover la movilidad social) Documento Disponible en <http://www.oecd.org/social/broken-elevator-how-to-promote-social-mobility-9789264301085-en.htm>

Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República - Coalición Decentes

empleo informal dentro del total del empleo y su permanente crecimiento¹⁴, el incremento del nivel de necesidades básicas insatisfechas, particularmente por dificultades en el acceso a la educación y la muy baja calidad de la misma,¹⁵ la escasa cobertura médica (especialmente en las zonas rurales del país) y la debilidad de un esquema de pensiones que cubra a la mayor de gran parte de la población, permitiendo que buena parte de las personas que llegan a la tercera edad, se encuentren sin un sistema de protección adecuado¹⁶. Según Gabriela Ramos -directora general de la OCDE- “las dificultades se reproducen porque el impacto redistributivo del sistema de impuestos y de la seguridad social no le llega a los más pobres”¹⁷

Estos aspectos configuran unos modelos de desigualdad económica y social que generan una creciente **desintegración social**, la pérdida de **dinamismo económico** (el potencial de los mercados en sociedades altamente desiguales es mucho menor), el **aumento de la conflictividad** (sociedades más desiguales enfrentan conflictos distributivos mayores: por la tierra, el espacio en la ciudades, los empleos mejor remunerados, etc.), incluso se han analizado **aumentos de enfermedades** como la obesidad atados a problemas de desigualdad (EEUU) y toda una amplia serie de fenómenos sociales que van desde **crecientes números de embarazo adolescente, homicidios, suicidios**, entre otros¹⁸.

¹⁴ Según el DANE, para enero de 2020 la proporción de hombres ocupados en actividades informales fue de 46,1%, mientras que para las mujeres fue de 49,7%.

¹⁵ Fenómeno que se hace más evidente en las subregiones del país, particularmente en el Pacífico, los Llanos Orientales y zonas extensas del Caribe Colombiano. Existe una brecha enorme entre el acceso educativo en ciudades y zonas rurales y una enorme brecha en calidad que no es tan simple como una diferencia entre los sistemas públicos y privados, sino que comparativamente al interior de ambos sistemas existen profundas desigualdades.

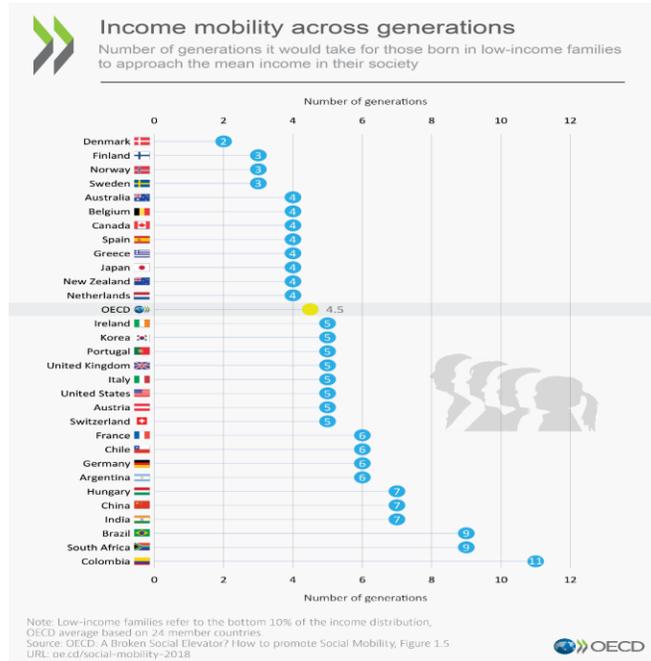
¹⁶ Según FASECOLDA tan solo el 23% de las personas en la tercera edad gozan de algún nivel de protección pensional.

¹⁷ “Un niño en Colombia tendría que esperar 330 años para tener una mejor calidad de vida” documento disponible <https://www.bbc.com/mundo/noticias-45022393>

¹⁸ Aunque los estudios han sido amplios a lo largo del mundo, Wilkinson (the Great Divide: Why more equal societies Almost Always Do Better, 2009) recoge los principales argumentos sobre el tema y particularmente las principales consecuencias de la creciente desigualdad. Muchos de estos argumentos fueron recogidos más adelante por autores como Stiglitz, Piketty y Acemoglu y Robinson.

Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República - Coalición Decentes

Gráfico 7. Movilidad del Ingreso Intergeneracional



Fuente: OECD, 2016

En la medida en que esta realidad se reconozca a como un enorme problema de la sociedad colombiana y se tomen las medidas para mitigarlo y corregirlo, se podrá avanzar en una agenda nacional para reducir de manera efectiva las desigualdades. En el caso que ocupa la presente ley, se busca atacar una de las fuentes de desigualdad salarial más odiosa y menos aceptable entre los colombianos: **el régimen de privilegios que ostentan los congresistas en Colombia.**

c. La desigualdad de salarios en Colombia. Análisis comparativo en el caso de los salarios de los Congresistas.

La desigualdad salarial es uno de los elementos más significativos de la desigualdad económica y social del país, esta se expresa como una brecha que se puede leer desde distintos puntos de vista.

Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República - Coalición Decentes

- Existe en primer lugar una brecha entre géneros: las cifras de ONU-Mujeres¹⁹ indican que por cada 100 pesos de salario que recibe un hombre, una mujer recibe 88 pesos por realizar el mismo trabajo.
- En términos geográficos el salario nominal entre las principales ciudades del país y las zonas de menor desarrollo puede tener una diferencia hasta de 5 veces, por ejemplo, el salario medio en Bogotá se estima en \$1.890.000, mientras que en Quibdó se estima en \$421.000²⁰
- Por tipo de contratación: hay que tener en cuenta que las diferencias salariales entre el mercado laboral formal y el informal son muy importantes, según el DANE²¹ mientras el mercado laboral formal impone un salario mínimo equivalente al 47,5% del valor de una canasta mínima normativa de consumo.²²

Esto enmarca abismal diferencia que existe entre el salario que devenga el congresista y el ciudadano promedio en Colombia, el cual se constituye como una es de las brechas salariales más grande de la región. Para 2019 Colombia ocupa el segundo puesto como el país que paga los salarios más altos de la región a congresistas (gráfico 8)

¹⁹ ONU Mujeres (2018). El progreso de las mujeres en Colombia 2018. Informe disponible en <https://colombia.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2018/10/progreso-mujeres-2018>

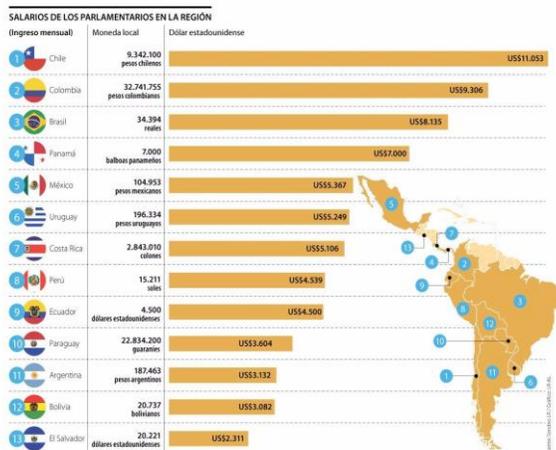
²⁰ DANE, indicadores del Mercado Laboral, Octubre 2019.

²¹ Ibid

²² Este es una cifra que se debe resaltar, representa el muy bajo nivel adquisitivo del salario mínimo de los colombianos, este salario no alcanza siquiera para cubrir la mitad de las necesidades de un hogar con 4 personas, por lo tanto obliga a que todos los miembros del hogar trabajen, o al menos dos de ellos para alcanzar los ingresos necesarios para el mínimo vital. La cifra es presentada por el Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, <https://www.larepublica.co/economia/una-familia-colombiana-promedio-gasta-alrededor-de-22-salarios-minimos-al-mes-2808903>

Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República - Coalición Decentes

Gráfico 8. Ranking de los Salarios Parlamentarios más altos en América Latina y el Caribe



Fuente: Diario La República. Ver enlace

<https://www.larepublica.co/globoeconomia/ranking-de-los-sueldos-de-los-congresistas-en-america-latina-colombia-en-la-segunda-casilla-2940507>

Al comparar los salarios pagados a los congresistas con el salario mínimo normativo, las diferencias comienzan a visibilizarse de una manera más contundente. Según la Guía de Payroll para Latinoamérica 2019, el salario mínimo legal mensual de Colombia con US\$251 para 2019 (\$828.116 mensuales)-gráfico 6-, es uno de los más bajos de la región, sin embargo, el salario de sus congresistas es el segundo más alto.

En el año 2019 el presidente de la república expidió el decreto número 1265 de 2019, en el cual se ordena reajustar en cuatro puntos cinco por ciento la asignación mensual de los miembros del Congreso de la República, lo que equivale a 1'409.000 pesos, reajuste que dejó el salario en 32'741.000 pesos.

Por otra parte, el salario mínimo legal mensual vigente del 2018 era de \$781,242 y se ajustó en el 2019 con 828.116, lo que significaba un aumento de 46.874. Lo anterior demuestra que para el año 2019 el salario del congresista equivalía a 39,53 veces el salario mínimo legal mensual vigente, la diferencia salarial entre el salario mínimo legal mensual vigente y el salario de los congresistas era de \$31.912.884 y mientras el salario mínimo legal mensual vigente aumentó 46.874 el de los congresistas aumentó 1'409.000.

Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República - Coalición Decentes

En el año 2020 el salario mínimo legal mensual vigente se fijó en 877.803, eso quiere decir que el aumento fue de 49.687 y aunque aún no se ha establecido el aumento salarial de los congresistas para la presente anualidad, es certero afirmar que la brecha salarial sigue incrementándose.

Conforme lo revela el informe de riqueza global del 2018 de Credit Suisse, mientras que el patrimonio del 71 por ciento de los adultos en Colombia es, en promedio, inferior a 10.000 dólares o 30 millones de pesos, un poco más del 2 por ciento de los adultos tienen patrimonios de más de 100.000 dólares.²³

Gráfico 9. América Latina y el Caribe: Salarios Mínimos mensuales en Dólares Norteamericanos (2019)



Fuente: Guía Payroll BDO Latam, publicada en Diario La República.

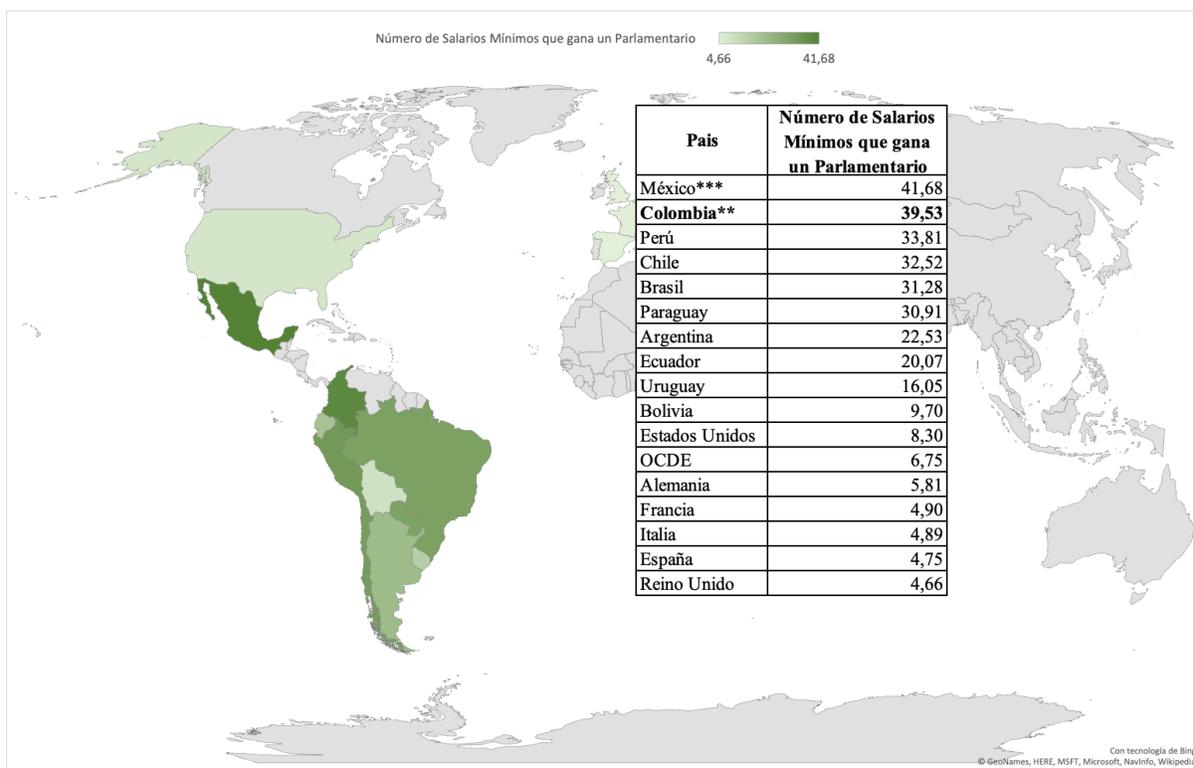
Al comparar el salario de los Congresistas colombianos en salarios mínimos la brecha es abrumadora, como se observa en el gráfico 10, Colombia es el país de la

²³ <https://www.eltiempo.com/economia/finanzas-personales/cuantas-personas-millonarias-hay-en-colombia-327344>, credit Suisse, Global Wealth Report 2018.

Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República - Coalición Decentes

región con la segunda mayor brecha entre el salario mínimo y el salario parlamentario, o en otras palabras donde el número de salarios mínimos ganados por un congresista es más grande entre todos los países de la región, y con la disponibilidad actual de cifras, es en realidad la mayor brecha salarial entre los países del mundo.

Gráfico 10. Número de salarios mínimos percibidos por Parlamentarios (comparación con países América Latina y OCDE)



Fuente: Elaboración Propia.

** La comparación se hizo con la conversión del salario a dólares normativos de cada país, para Colombia se tomó como referencia una cotización de dólar de \$3.500.

*** A partir de 2019 por decisión de la Cámara de Diputados de México, se unificaron los salarios de Senadores y Diputados, los cuales anteriormente tenían una brecha salarial del 20%. La unificación se hizo hacia abajo para que los senadores ganaran el mismo salario de los diputados.

Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República - Coalición Decentes

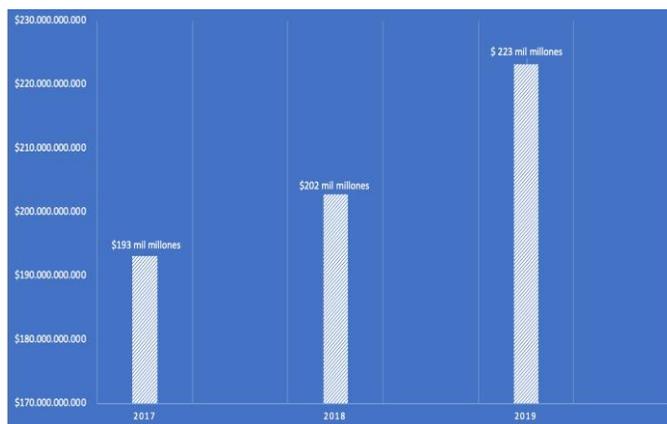
Las cifras anteriores, permiten concluir que si bien en Chile los Congresistas ganan salarios más altos de toda la región (evaluados en dólares), son México y Colombia los países donde las diferencias salariales (número de salarios mínimos que gana un parlamentario) son más escandalosas. En Colombia un congresista gana en salarios directos más de 39 salarios mínimos legales²⁴.

Sin embargo, esta cifra no representa el total de beneficios que reciben los Congresistas en Colombia, y es necesario incluirlos todos, para tener una dimensión más clara de las brechas salariales y de ingresos que tanto se han criticado y son una de las causas de mayor antipatía de los colombianos con los Congresistas.

d. Los beneficios no salariales de Senadores

Además del salario, los congresistas cuentan con una serie de prerrogativas para el desarrollo de su trabajo, entre ellas, encontramos: tiquetes aéreos, carros brindados, esquemas de seguridad, teléfono celular y la unidad de trabajo legislativo -UTL. El costo de funcionamiento del Congreso de la República ha venido aumentando de manera sostenida en los últimos años. El gráfico 11 indica que entre 2017 y 2019 el gasto de funcionamiento del Senado de la República se incrementó en \$ 30 mil millones de pesos (un incremento del 17%), mientras que el de la Cámara de Representantes lo hizo en \$21.200 millones de pesos (un incremento del 19.6%)

Gráfico 11. Gasto de funcionamiento del Senado de la República



Fuente: elaboración propia, basado en cifras oficiales Senado de la República.

²⁴ Hay que tener en cuenta que para el caso de Colombia se tuvo en cuenta la adición de primas legales para el cálculo.

Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República - Coalición Decentes

Para el presente análisis se tuvo en cuenta que además de los salarios de los senadores y representantes, existen otro tipo de gastos que están íntimamente ligados a la actividad parlamentaria y que constituyen beneficios que no están calculados en los análisis anteriores, de tal manera que, de manera adicional a los salarios de senadores y representantes, se especifican:

1. Los **beneficios salariales indirectos**, que componen los aportes parafiscales que realiza el Senado de la República y la Cámara de Representantes como empleadores (Salud, Pensión, Riesgos Laborales, Cesantías, Incapacidades, Primas extralegales, Bonificaciones y Quinquenios).
2. Los **gastos salariales directos e indirectos** asociados al equipo de asesores que componen las **Unidades de Trabajo Legislativo** de los Congresistas. Las cuales se estipulan según la ley 5ta de 1992 en 50 salarios mínimos legales vigentes, y pueden emplear entre 6 y 10 asesores de acuerdo con la escala salarial preestablecida. A esto hay que adicionar los gastos indirectos (Primas legales y extralegales, bonificaciones, aportes parafiscales en salud, pensiones y otros).
3. Los gastos indirectos asociados al ejercicio parlamentario que están representados en los gastos de oficina (servicios públicos, fundamentalmente), viáticos de viaje dentro y fuera del país, tiquetes aéreos y esquemas de seguridad²⁵. **Todos estos gastos que el trabajador medio colombiano debe pagar de su bolsillo, son financiados con recursos públicos a Senadores y Representantes.**

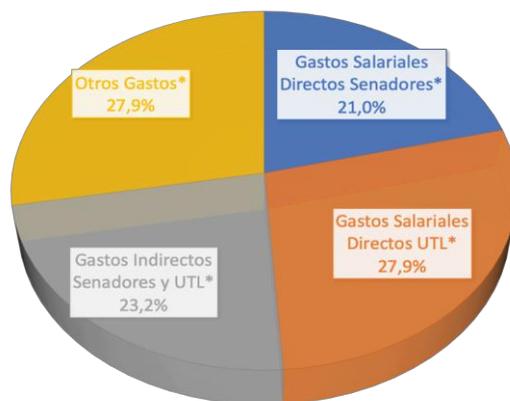
El gráfico 12 señala la composición específica de cada uno de los tipos de gastos relacionados con el funcionamiento y desarrollo de las actividades parlamentarias. Nótese que, aunque los salarios de los Senadores son altos, **no son el componente más importante de los gastos** (apenas explican el 21% del total),

²⁵ Los esquemas de seguridad de los senadores y representantes se financian de dos maneras: con recursos propios de cada una de las cámaras legislativas los cuales se canalizan a través de convenios con la Unidad Nacional de Protección -UNP- y con recursos propios de la UNP. En el presente análisis se hizo un promedio del costo de los esquemas de seguridad, aunque en principio estos son muy diversos y responden al grado de riesgo de cada uno de los congresistas, existen esquemas muy complejos que incluso involucran otras agencias del Estado (Ejército Nacional, Policía Nacional) y pueden ir desde los \$ 56 millones / mes (2019) hasta los \$1.700 millones /mes. Sin embargo, aquí se incluyen cifras oficiales provistas por la UNP para realizar los cálculos.

Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República - Coalición Decentes

los gastos salariales directos de las UTL explican un porcentaje mayor (27,9%) al igual que los otros gastos (27,9%).

Gráfico 12. Distribución del Gasto de funcionamiento del Senado de la República



Fuente: elaboración propia, basado en cifras oficiales Senado de la República y Unidad Nacional de Protección UNP.

Este análisis lleva a concluir que los beneficios percibidos por los parlamentarios son mucho mayores a los que se indican comparando solamente los salarios, aunque la comparación internacional se dificulta al carecer de las cifras oficiales sobre beneficios indirectos percibidos por los parlamentarios²⁶ y la enorme dispersión que existe entre los diferentes regímenes políticos con respecto a la remuneración de sus Congresistas.

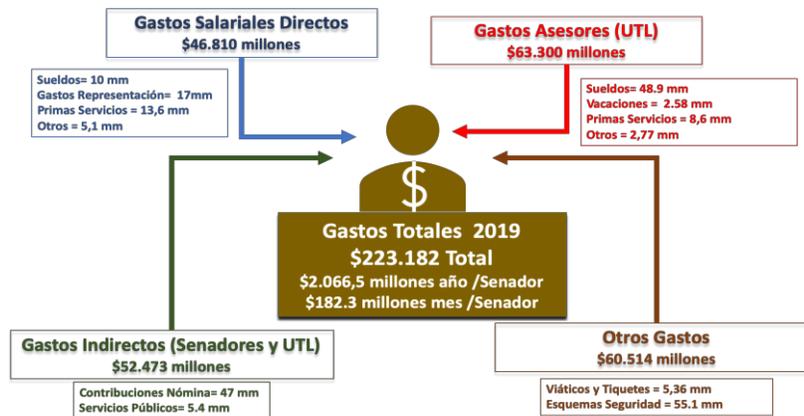
Al incorporar todos los beneficios percibidos por los senadores en Colombia la dimensión de la brecha de ingresos es mucho más importante que la que se revisó

²⁶ Hay que tener en cuenta la enorme diversidad de disposiciones sobre la forma en que se reglamentan por ejemplo los gastos de asesores: en Suecia los Parlamentarios NO disponen de presupuestos adicionales para contratar asesores, los gastos de movilidad por el país son altamente restringidos (a partir de 2015, incluso se promovió que los desplazamientos en avión se hicieran en líneas low cost), el Parlamento les asigna una tarjeta con una carga anual para usar los sistemas de transporte público y las oficinas son estándar de máximo 7 metros cuadrados. En Estados Unidos los asesores no se asignan directamente a cada parlamentario, sino que se contrata un equipo básico de apoyo (2 personas) y el apoyo técnico adicional se provee desde la una oficina de asesores general, que está compuesta por miembros con altas competencias y trayectoria en sus campos profesionales específicos.

Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República - Coalición Decentes

en los apartes anteriores, el gráfico 13 presenta la composición integral de beneficios económicos que perciben los Senadores²⁷.

Gráfico 13. Distribución del Gasto de funcionamiento del Senado de la República



Fuente: elaboración propia, basado en cifras oficiales Senado de la República y Unidad Nacional de Protección UNP.

Esto indica que la brecha salarial es mucho mayor, en la medida en que un senador de la República percibe beneficios directos e indirectos por el orden de los **\$182.3 millones al mes**, es decir, **aproximadamente 207 salarios mínimos legales vigentes (!)**, obviamente un total despropósito con la situación promedio de los colombianos.

Suscriben;



Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República
Lista de los Decentes



Alexander López Maya
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo



Angélica Lozano
Senadora de la República
Partido Verde

²⁷ Aunque el régimen salarial de los Representantes a la Cámara es similar al del Senado, este proyecto analiza el componente de Senado, para el cual se dispone de la información completa.