



20 de Julio de 2021

Doctor:
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
Bogotá, D.C.

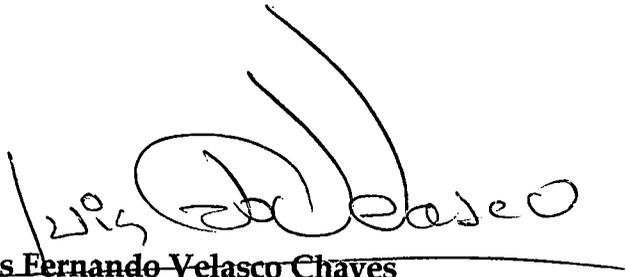
Asunto: Radicación del Proyecto de Acto Legislativo "Por medio del cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 187 de la Constitución Política".

Respetado señor Secretario:

Como senadores de la República y en uso de nuestras atribuciones constitucionales y legales, de manera respetuosa nos permitimos radicar el Proyecto de Acto Legislativo de la referencia, para lo cual le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Atentamente,


Rodrigo Villalba Mosquera
Senador de la República


Luis Fernando Velasco Chaves
Senador de la República


Guillermo García Realpe
Senador de la República


Lidio Arturo García Turbay
Senador de la República



Fabio Raúl Amín Saleme
Senador de la República

Mauricio Gómez Amín
Senador de la República

Miguel Ángel Pinto Hernández
Senador de la República

Iván Dario Agudelo Zapata
Senador de la República

Jaime Enrique Durán Barrera
Senador de la República

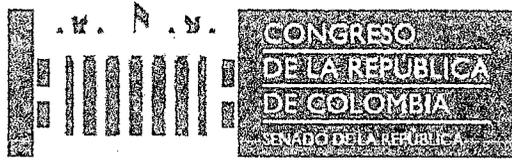
Laura Ester Fortich Sánchez
Senadora de la República

Andrés Cristo Bustos
Senador de la República

Julián Bedoya Pulgarín
Senador de la República

Mario Alberto Castaño Pérez
Senador de la República

Horacio José Serpa
Horacio José Serpa Moncada
Senador de la República



PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 07 DE 2021

"Por medio del cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 187 de la Constitución Política"

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1º. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 187 de la Constitución Política:

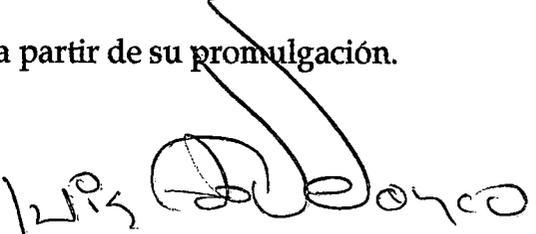
Parágrafo transitorio: Por el término de cinco (5) años y a partir de la promulgación del presente Acto Legislativo, la asignación para los miembros del Congreso no será reajustada de conformidad con la regla descrita en este artículo, quedando como asignación de sus miembros el valor del último año de remuneración, previo a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo.

La misma regla se aplicará a todos los servidores públicos cuya asignación salarial sea mayor a veinte (20) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes, a los magistrados de las altas cortes, y a los trabajadores del nivel ejecutivo y de dirección de las empresas y entidades públicas que administran recursos parafiscales.

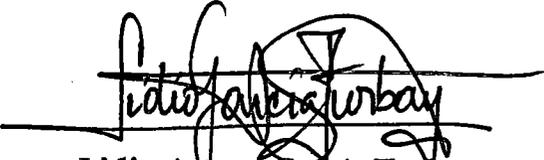
Se exceptúa de lo dispuesto en el presente párrafo al cuerpo diplomático colombiano acreditado en el exterior.

Artículo 2º. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.


Rodrigo Villalba Mosquera
Senador de la República


~~Luis Fernando Velasco Chaves~~
Senador de la República


Guillermo García Realpe
Senador de la República


Lidio Arturo García Turbay
Senador de la República



Fabio Raúl Amín Saleme
Senador de la República

Mauricio Gómez Amín
Senador de la República

Miguel Ángel Pinto Hernández
Senador de la República

Iván Darío Aguacelo Zapata
Senador de la República

Jaime Enrique Durán Barrera
Senador de la República

Laura Ester Fortich Sánchez
Senadora de la República

Andrés Cristo Bustos
Senador de la República

Julián Bedoya Pulgarín
Senador de la República

Mario Alberto Castaño Pérez
Senador de la República

Horacio José Serpa Moncada
Senador de la República



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO _____ DE 2021

"Por medio del cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 187 de la Constitución Política"

1. Consideraciones generales

1.1. Objeto de la reforma constitucional

La propuesta que se pone en consideración del Congreso de la República busca establecer una regla transitoria que permita, por un período de 5 años, congelar la asignación salarial de los servidores públicos que devenguen más de 20 SMLMV, incluyendo a los miembros del Congreso de la República.

1.2 Antecedentes

El presente proyecto de Acto Legislativo fue radicado el pasado 17 de marzo de 2021 en el Senado de la República por la bancada del Partido Liberal Colombiano. Fue repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente, cuya Mesa Directiva asignó como ponente al H. Senador Luis Fernando Velasco Chaves.

La iniciativa se archivó debido a que no se surtió el respectivo debate en la Comisión Primera, pues no fue agendado en el orden del día.

1.3 Congelar los altos salarios del Estado

Colombia es uno de los países más desiguales del planeta. La medida de desigualdad más conocida, el índice de GINI, arroja para nuestro país una cifra de 51.3 puntos.¹

A esto se suma la crisis económica y de empleo generada por la pandemia del SARS-CoV-2, la cual ha aumentado de forma dramática el nivel de pobreza en el país y ha develado serios problemas en el modelo económico.

¹ Banco Mundial. (2019)



Ante este panorama no es razonable que los altos salarios del Estado, los cuales por definición son desproporcionadamente mucho mayores a la media del ingreso de los colombianos, tengan un aumento muy superior al que tiene el salario mínimo.

El artículo 187 de la Constitución Política establece una fórmula de reajuste salarial para los Congresistas sin establecer un techo, misma fórmula que se constituye en un factor para el aumento del salario de otros servidores públicos, como los Magistrados de las Altas Cortes, el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, el Fiscal General de la Nación, el Auditor General de la República, entre otros.

Esta fórmula no es consecuente con la situación económica del país y se constituye en una realidad que es susceptible de ser corregida por el legislador a través de una reforma constitucional. Congelar por un término razonable el aumento salarial de los funcionarios públicos que devenguen más de 20 SMLMV supone un avance importante encaminado a reducir la brecha salarial entre estos funcionarios y el promedio de los colombianos.

Por ejemplo, para el año 2019, el aumento del salario para los miembros del congreso fue de un 4,5%, lo cual significó un valor de \$1'409.932². Mientras que para el año 2020 el salario mínimo aumentó en un 6%, 1,5 puntos porcentuales más que el de los congresistas, sin embargo este incremento significa apenas un mayor valor en dinero de \$49.686 con respecto al valor de 2019³.

Para 2021, la situación es aún más grave; mientras que los trabajadores recibirán un poco más de mil pesos diarios adicionales al mes con el aumento de 3,5% en el SMLMV⁴, el aumento del salario de los congresistas en términos de ingreso real adicional mensual retroactivo a partir del 1° de enero de 2020 corresponde a \$1.676.000⁵.

Tabla 1. Incremento salarial de los Congresistas 2015-2020

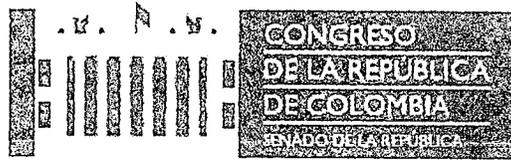
| AÑO | % DE INCREMENTO | VALOR DEL INCREMENTO |
|------|-----------------|----------------------|
| 2015 | 4.66 | \$1.207.659 |
| 2016 | 7.77 | \$2.013.629 |

² Decreto 1265 de 2019.

³ Decreto 2360 de 2020.

⁴ Teniendo en cuenta que el aumento de 3.5% implica un incremento mensual de \$30.724 pesos.

⁵ Decreto 1779 de 2020.



| | | |
|------|------|-------------|
| 2017 | 6.75 | \$1.885.211 |
| 2018 | 5.09 | \$1.517.546 |
| 2019 | 4.5 | \$1.409.932 |
| 2020 | 5.12 | \$1.676.000 |

Fuente: Elaboración propia con base en los decretos expedidos sobre la materia.

Tabla 2. Incremento salario mínimo 2016-2021

| AÑO | % DE INCREMENTO | VALOR DEL INCREMENTO |
|------|-----------------|----------------------|
| 2016 | 7 | \$45.105 |
| 2017 | 7 | \$48.262 |
| 2018 | 5,9 | \$43.525 |
| 2019 | 6 | \$46.874 |
| 2020 | 6 | \$49.686 |
| 2021 | 3.5 | \$30.724 |

Fuente: Elaboración propia con base en los decretos expedidos sobre la materia.

Es tal la desproporción entre el aumento del salario de los congresistas y otros altos cargos del Estado, comparado con el salario mínimo, que en 30 años (1991-2021), mientras el salario de los primeros aumentó en una proporción de 48 veces, el salario mínimo apenas incrementó en una proporción de 17.5 veces, en términos nominales. Y la brecha ha venido creciendo, pues si para 1991 el salario de un congresista equivalía a 14 salarios mínimos mensuales, para 2021 dicha asignación corresponde a 37 veces el salario mínimo mensual.⁶

En el mismo sentido, se estima que el aumento real del salario de los congresistas desde 1991 hasta 2020, si se deflacta la cifra por el Índice de Precios al Consumidor (IPC), ha sido de 5.3 veces. En contraste con esto, el aumento real del salario mínimo ha sido de apenas 1.5 veces.⁷ En otras palabras, mientras el sueldo de los primeros

⁶ Revista Semana, *Salario de congresistas creció 48 veces en 30 años, pero el mínimo solo 17,5*, 29 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.semana.com/empresas/articulo/crecimientos-del-salario-minimo-vs-salario-de-los-congresistas-en-30-anos/310842/>

⁷ Cifras citadas por: Rojas, Daniel. *Asuntos Legales, Desde 1991 hasta la actualidad el salario real de los congresistas colombianos aumentó 341%*. 10 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.asuntoslegales.com.co/consumidor/desde-1991-hasta-la-actualidad-el-salario-real-de-los-congresistas-colombianos-aumento-341-3042560>



ha tenido un incremento real del 341%, el aumento real en el salario mínimo ha sido del 55%.⁸

Pero la brecha entre el salario de los altos cargos del Estado y el promedio de los colombianos, así como el aumento desproporcionado del primero en contraste con el tímido aumento del salario mínimo, es al mismo tiempo una característica que sobresale en el contexto regional, pues es Colombia el segundo país de América Latina en el que los congresistas devengan el salario más alto, superado solamente por Chile, en donde esta circunstancia fue uno de los temas que contribuyeron a la protesta social de ese país.

Tabla 3. Salarios de los parlamentarios en la región (2019)

| Puesto | País | Ingreso en moneda local | Equivalencia en dólares estadounidenses |
|--------|------------|------------------------------|---|
| 1 | Chile | 9.342.100 pesos chilenos | \$11.053 |
| 2 | Colombia | 32.741.755 pesos colombianos | \$9.306 |
| 3 | Brasil | 34.394 reales | \$8.135 |
| 4 | Panamá | 7.000 balboas panameños | \$7.000 |
| 5 | México | 104.953 pesos mexicanos | \$5.367 |
| 6 | Uruguay | 196.334 pesos uruguayos | \$5.249 |
| 7 | Costa Rica | 2.843.010 colones | \$5.106 |
| 8 | Perú | 15.211 soles | \$4.539 |
| 9 | Ecuador | 4.500 USD | \$4.500 |
| 10 | Paraguay | 22.834.200 guaraníes | \$3.604 |
| 11 | Argentina | 187.463 pesos argentinos | \$3.132 |
| 12 | Bolivia | 20.737 bolivianos | \$3.082 |

Fuente: Sondeo diario La República⁹

2. Fundamentos constitucionales y legales

Se puede afirmar, basados en la evidente disparidad en el ingreso y en la desproporción de los aumentos, que la fórmula mediante la cual fue el parecer del constituyente de 1991 fijar el ingreso salarial de los Congresistas, y por su conducto

⁸ *Ibid.*

⁹ Aristizabal, Maria Paula, Diario la República: *Este es el ranking de los sueldos de los congresistas en América Latina, Colombia es segunda,* disponible en: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/ranking-de-los-sueldos-de-los-congresistas-en-america-latina-colombia-en-la-segunda-casilla-2940507>



el de otros altos cargos del Estado, dadas las condiciones económicas actuales del país y a su evolución histórica, vulneraría el principio de igualdad material.

Es por ello que se hace necesario establecer un nuevo criterio que permita disminuir dicha brecha. Este parecer es consecuente con el principio de solidaridad contenido en la Carta de 1991, así lo ha expresado la Honorable Corte Constitucional a través de su jurisprudencia:

“Advierte la Corte que en el marco de un Estado Social de Derecho, en virtud del principio de solidaridad, quienes están mejor en la sociedad son los llamados a colaborar con aquellos que se encuentran en estado de vulnerabilidad, situación de indefensión o desprotección, o en estado de marginación. En este caso, considera la Carta que no es desproporcionado limitar a los servidores públicos con mejores salarios el derecho a mantener el poder adquisitivo real de su salario, con el fin de liberar y destinar recursos a cubrir las necesidades relativas al gasto público social^{10, 11}”

Por lo demás:

- El artículo 374 de la carta establece que la misma podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo. Según el artículo 375, la reforma constitucional por realizada por el Congreso se hará a través de un acto legislativo firmado al menos por 10 congresistas.
- El artículo 60 de la Ley 5ª de 1993 materializa esa facultad constitucional en una función; en su numeral primero, procede a definir la función constituyente, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos, reglamentada por los artículos 218 y siguientes de la norma.

2.1. Legislación sobre la materia

- **Artículo 187 de la Constitución Política.** Establece la regla para el reajuste anual en la asignación salarial de los congresistas. Según la norma, se tendrá como base para el incremento el cálculo del promedio ponderado en la variación de los salarios de los funcionarios de la administración central, según la certificación que para el efecto expida la Contraloría General de la República.

¹⁰ Énfasis fuera del texto.

¹¹ Sentencia C-1064 de 2001. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño.



- **Artículo 150. 19, literal e de la Constitución Política.** Establece que corresponde al legislativo dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para una serie de circunstancias, siendo una de ellas, fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y de los miembros del Congreso Nacional.
 - **Ley 4ª de 1992.** Establece los criterios generales que deberá observar el Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva, de la Rama Judicial, de la Rama Legislativa, del Ministerio Público, de la Fiscalía General de la Nación, de la Organización Electoral y de la Contraloría General de la República.
- 3. Circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés - Artículo 291 de la Ley 5ª de 1992**

Dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 291 del Reglamento del Congreso, en el presente acápite de esta exposición de motivos se procede a manifestar las circunstancias o eventos que en podrían generar un potencial conflicto de interés.

Toda vez que el presente proyecto de acto legislativo versa sobre materias de carácter general, la discusión o votación de este no configuraría para ningún congresista ningún beneficio particular, actual o directo. En el mismo sentido, ha manifestado ya el Alto Tribunal, que el inevitable interés político que subyace a una reforma constitucional, al concurrir con los intereses generales, no configura un conflicto de interés:

"La regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses. No se deben confundir, de un lado, los intereses políticos -inevitables en el ámbito parlamentario y sobre todo cuando se trata de reformar la Constitución- los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, sí están excluidos por la figura del conflicto de intereses -tales como los intereses económicos particulares del congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político-. De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una reforma constitucional inhiben a los congresistas de

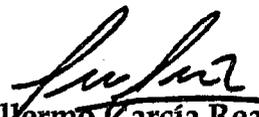


*participar en su tramitación, muchas normas de la Carta se tornarían irreformables o pétreas, como por ejemplo todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el gobierno y la oposición y las entidades territoriales*¹².

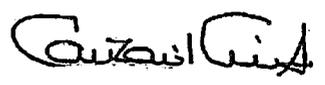
Atentamente,


Rodrigo Villalba Mosquera
Senador de la República


Luis Fernando Velasco Chaves
Senador de la República


Guillermo García Realpe
Senador de la República

Lidio Arturo García Turbay
Senador de la República


Fabio Raúl Amín Saleme
Senador de la República


Mauricio Gómez Amín
Senador de la República


Miguel Ángel Pinto Hernández
Senador de la República


Iván Darío Agudelo Zapata
Senador de la República


Jaime Enrique Durán Barrera
Senador de la República


Laura Ester Fortich Sánchez
Senadora de la República

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-1040/05, Mp: Manuel José Cepeda Espinosa; Rodrigo Escobar Gil; Marco Gerardo Monroy Cabra; Humberto Antonio Sierra Porto; Álvaro Tafur Galvis; Clara Inés Vargas Hernández.



Andrés Cristo Bustos
Senador de la República

Julián Bedoya Pulgarín
Senador de la República

Mario Alberto Castaño Pérez
Senador de la República

Horacio José Serpa Moncada
Senador de la República