



PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. _____ DE 2020
“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL SALARIO DE LOS CONGRESISTAS
Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Modifíquese el artículo 138 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 138. El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 1 de febrero hasta el 20 de junio. Si por cualquier causa no pudiere reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuere posible, dentro de los períodos respectivos, para tal fin podrán hacer uso de tecnologías de la información para el cumplimiento de las obligaciones legislativas.

También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale. En el curso de ellas sólo podrá ocuparse en los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo.

Artículo 2. Sustitúyase el artículo 187 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 187. Se reconocerá a los congresistas honorarios por su asistencia, permanencia y participación en las sesiones ordinarias y extraordinarias de las comisiones constitucionales, legales y accidentales, así como, la asistencia a las sesiones plenarios del Senado de la República y la Cámara de Representantes según corresponda, como medida de igualdad, equidad y justicia social.

La ley determinará el valor de la remuneración, sin que, en ningún caso, estas excedan los Veinticinco (25) Salarios Mínimos Mensuales Vigentes.

Parágrafo. El ajuste salarial de los miembros del Congreso, será el mismo que se determine al interior de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales o el que establezca el Gobierno Nacional para el ajuste anual del Salario Mínimo Mensual de la generalidad de trabajadores y trabajadoras del país.

Parágrafo 2. Con el fin de ejercer control y promover la transparencia ante los ciudadanos, las mesas Directivas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, adoptarán los mecanismos para la publicación y verificación de los listados de asistencia de los Congresistas.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso 416 -406
Senadorgustavobolivar@gmail.com
Bogotá, D.C.


Parágrafo 3. Los honorarios reconocidos a los congresistas no serán entendidos como criterio para determinar la remuneración de los funcionarios públicos.

Artículo 3º. Adiciónese el artículo 136A a la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 136A. Los Congresistas de la República serán denominados Senadores, Senadoras o Representantes a la Cámara, según la Corporación que integren. En consecuencia, los miembros del Congreso de la República, en ejercicio de sus funciones, se abstendrán de referirse a ellos mismos como honorables, así como a emplear cualquier otro calificativo de similar condición para hacer referencia a ellos u otro miembro del Congreso de la República.

Artículo 4º. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir del 20 de julio del año 2022.


De los congresistas;



GUSTAVO BOLÍVAR MORENO
Senador de la República
Coalición Decente - MAIS




IVÁN CEPEDA CASTRO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo



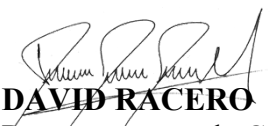
ALEXANDER LÓPEZ
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo




GUSTAVO PETRO
Senador de la República
Colombia Humana



AIDA AVELLA
Senadora de la República
Polo Democrático Alternativo



DAVID RACERO
Representante a la Cámara
Coalición Decente - MAIS



VICTORIA SANDINO SIMANCA
Senadora de la República
Partido FARC




JULIÁN GALLO
Senador de la República
Partido FARC



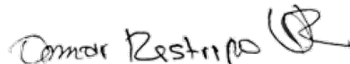
FELICIANO VALENCIA
Senador de la República
Partido MAIS



LEÓN FREDY MUÑOZ
Representante a la Cámara
Alianza Verde



ABEL DAVID JARAMILLO
Representante a la Cámara
Partido MAIS



OMAR RESTREPO
Representante a la Cámara
Partido FARC



CARLOS CARREÑO
Representante a la Cámara
Partido FARC



PABLO CATATUMBO
Senador de la República
Partido FARC



ISRAEL ZUÑIGA
Senador de la República
Partido FARC

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETIVO DEL PROYECTO

Fijar la asignación máxima de remuneración mensual para los congresistas, **a través del pago por sesión, como medida de igualdad, equidad y justicia social**, se amplían los períodos de la legislatura para la discusión y votación de las iniciativas legislativas y se prohíbe el uso de la expresión “Honorable Senador” u “Honorable Represente a la Cámara” en las actuaciones que se adelanten en el Congreso de la República, lo anterior, bajo el supuesto de que con la calidad de Congresista no se le otorga a quienes la ostentan ninguna condición protocolaria que los distinga sobre el resto de la ciudadanía.

2. ANTECEDENTES

En este acápite se realiza un recuento sobre todas las iniciativas que tenían como propósito modificar el salario de los congresistas, así como las normas relacionadas con las demás disposiciones:

a. Cuadro 1: Resumen de proyectos de actos legislativos radicados:

<p>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 06 DE 2015 SENADO – Claudia López-Angélica Lozano</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Artículo 1. Modifíquese el literal e), del numeral 19 del artículo 150: <p>Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</p> <p>e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. En ningún caso la asignación de los miembros del Congreso Nacional podrá superar 30 salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Artículo 2o. Deróguese el artículo 187 de la Constitución Política.</p>
<p>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2016 SENADO – Claudia López-Angélica Lozano</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Artículo 1. Modifíquese el artículo 187 de la Constitución Política: <p>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 asignación mensual de los miembros del congreso de la república podrá superar 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>año transitorio. Para todos los casos que resulte aplicable, el tope salarial establecido en este artículo regirá únicamente para los servidores públicos que se vinculen a partir de la entrada de vigencia de la presente ley</p>

<p>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 05 DE 2016 SENADO – Uribe y Paola Holguín</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Artículo 1. Adiciónese un inciso al artículo 187: A partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y por un término de 4 años, la asignación de los miembros del congreso de la república será reajustada anualmente por el mismo valor en pesos que se incremente el salario mínimo mensual legal vigente por parte del gobierno nacional
<p>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 15 DE 2018 SENADO – Paloma Valencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Artículo 1. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 187 el cual queda así: Parágrafo transitorio. A partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y por el término de ocho (8) años, la asignación de los miembros del Congreso de la República y todos los servidores públicos que devenguen más de veinticinco (25) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes, será reajustada solo se reajustará anualmente, por el mismo valor en pesos en que se incremente el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente por parte del Gobierno nacional. Se exceptúan de esta disposición al presidente y vicepresidente de la República, el cuerpo diplomático, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.
<p>Proyecto de acto legislativo Número 161 de 2018 cámara (consulta anticorrupción)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Artículo 2. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 53 de la Constitución Política: Parágrafo. La remuneración mensual total de los Congresistas y servidores públicos no excederá de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En desarrollo de los principios de equidad, progresividad y solidaridad la Constitución o la ley, podrá reducir y/o congelar la remuneración mensual total. Se exceptúan de esta disposición al presidente y vicepresidente de la República, el cuerpo diplomático, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. Parágrafo Transitorio 1º. La remuneración mensual total de los servidores públicos que sea superior al tope establecido en el párrafo del presente artículo se congelará hasta que se alcance dicho tope. Parágrafo Transitorio 2. Para el caso de los servidores públicos con periodo institucional, cuyo período inicie después de la vigencia de esta norma, se aplicará el tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, desde el inicio del nuevo período institucional. ● Artículo 3. Modifíquese el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, el cual quedará así: “e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de

	<p>los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública, de conformidad con el artículo 53 de la Constitución;”</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Artículo 4. Modifíquese el artículo 187 de la Constitución Política, el cual quedará así: <p>La asignación de los miembros del Congreso y de los demás servidores públicos, se reajustará cada año conforme al incremento del salario mínimo mensual legal vigente, cuando haya lugar a dicho aumento.</p>
<p>Proyecto de acto legislativo Número 04 de 2019 Senado – Paola Holguín – Uribe</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● PARÁGRAFO TRANSITORIO. <p>A partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y por el término de seis (6) años, la asignación de los miembros del Congreso de la República solo se reajustará anualmente, por el mismo valor en pesos en que se incremente el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente por parte del Gobierno Nacional.</p>

b. Uso del calificativo Honorable

Se hará un breve antecedente histórico normativo de las principales Constituciones, que han existido en la historia de Colombia, para demostrar que el uso del calificativo honorable, para referirse a los Senadores y Representantes a la Cámara, no tiene un antecedente constitucional.

En primera instancia, en la Constitución de 1821, en los artículos del 40 al 104, que tratan sobre el Poder Legislativo y sus funciones, no se hace referencia alguna a la expresión de “Honorable” para acompañar la denominación de quien ostenta el cargo de Senador o de Representante a la Cámara.

De igual forma, el artículo 16, del Capítulo IV, de la Constitución de 1853, que trata sobre el poder legislativo, dice que: “El pueblo delega el Poder Legislativo del Gobierno general a un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Senadores, en razón de uno por cada provincia, si el número de estas fuere o excediere de veinticinco; y otra de Representantes, en razón de uno por cada cuarenta mil almas, y uno más por un residuo de veinte mil en las respectivas provincias; teniendo siempre cada provincia el derecho de elegir un Representante, aunque su población no alcance a aquel número”. En ningún momento, en esa Constitución, se refiere a los Senadores o Representantes con el calificativo de honorables.

De igual modo, la Constitución de 1863 tampoco hace alusión alguna a la expresión “Honorable”, en el Capítulo VI, que trata sobre el Poder Legislativo. Tampoco, la Constitución de 1886 hace mención a dicha calidad para referirse a un Congresista.

Por ejemplo, en su artículo 95 prescribe que “los Senadores durarán seis años, y son reelegibles indefinidamente”, sin que haga referencia a que los Senadores se les deba decir “Honorables”. Además, en los artículos 99 al 102, que tratan sobre la Cámara de Representantes, menos aún se les denomina de tal manera.

En cuanto a la Constitución de 1991, en ninguna de sus disposiciones, se hace uso de la expresión “Honorable”, para referirse a los Senadores y Representantes a la Cámara. Igualmente, la Ley 5 de 1992 – Reglamento Interno del Congreso, ni siquiera hace mención alguna a que deba ser empleado este término para referirse a un Congresista.

Al carecer de sustento constitucional o legal, el uso de la expresión “Honorable Senador” u “Honorable Representante”, puede entenderse que este calificativo hace parte de la costumbre parlamentaria que se ha ido construyendo en el ejercicio de la función legislativa, pero no de una fuente constitucional o legal vigente, como quedó demostrado, en líneas precedentes. En este sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia C-816 de 2004 aunque reconoce la costumbre parlamentaria, aclara que “las fuentes del derecho parlamentario colombiano, no menciona explícitamente la costumbre parlamentaria”, por lo cual el uso acostumbrado de una práctica parlamentaria no constituye per se norma de derecho parlamentario.

3. MARCO NORMATIVO

El marco jurídico no pretende ser exhaustivo, sino exponer los artículos y leyes que regulan de manera directa la asignación salarial de congresistas, sin embargo, se invita a tener en cuenta los cuerpos normativos que serán citados de manera integral con el objetivo de realizar una interpretación histórica, finalista y sistemática que permita entender la norma.

a. Cuadro 3: resumen normativo:

<p>Constitución Política Colombia</p> <p>de</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Artículo 150. <p>Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</p> <p>19. e</p> <p>e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Artículo 187. <p>La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central,</p>
--	---

	según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República.
<p>Ley 4 de 1992 Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.</p>	<p>● Artículo 4. Con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2o. el Gobierno Nacional, de cada año, modificará el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1º literal a), b) y d), aumentando sus remuneraciones. Igualmente, el Gobierno Nacional podrá modificar el régimen de viáticos, gastos de representación y comisiones de los mismos empleados. Central, de los entes territoriales pertenecientes a la Administración Central, con excepción del presidente de la República, del Cuerpo Diplomático colombiano acreditado en el exterior y del personal del Ministerio de Defensa destinado en comisión en el exterior, tendrá una remuneración anual superior a la de los miembros del Congreso Nacional.</p> <p>● Artículo 8. El Gobierno Nacional, en desarrollo de la presente Ley, determinará dentro de los diez (10) días siguientes a su vigencia, la asignación mensual de los miembros del Congreso Nacional, a partir de la cual se aplicará el artículo 187 de la Constitución Política. La asignación mensual de que trata el presente artículo se aplicará en forma exclusiva a los miembros del Congreso y producirá efectos fiscales con retroactividad al primero (1o.) de enero de 1992.</p> <p>● Artículo 15. Los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Registrador Nacional del Estado Civil tendrán una prima especial de servicios, que sumada a los demás ingresos laborales, igualen a los percibidos en su totalidad, por los miembros del Congreso, sin que en ningún caso los supere. El Gobierno podrá fijar la misma prima para los ministros del Despacho, los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública.</p>
<p>Ley 5 de 1992. Por la cual se expide el Reglamento del</p>	<p>● Artículo 264. DERECHOS. Son derechos de los Congresistas: 4. Recibir una asignación mensual que se reajustará cada año en</p>

Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.	proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República.
--	--

4. CONSULTA ANTICORRUPCIÓN Y CONVENIENCIA POLÍTICA

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 número 2.

Cuadro 2. Iniciativas para recortar el gasto de los órganos legislativos a nivel mundial

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

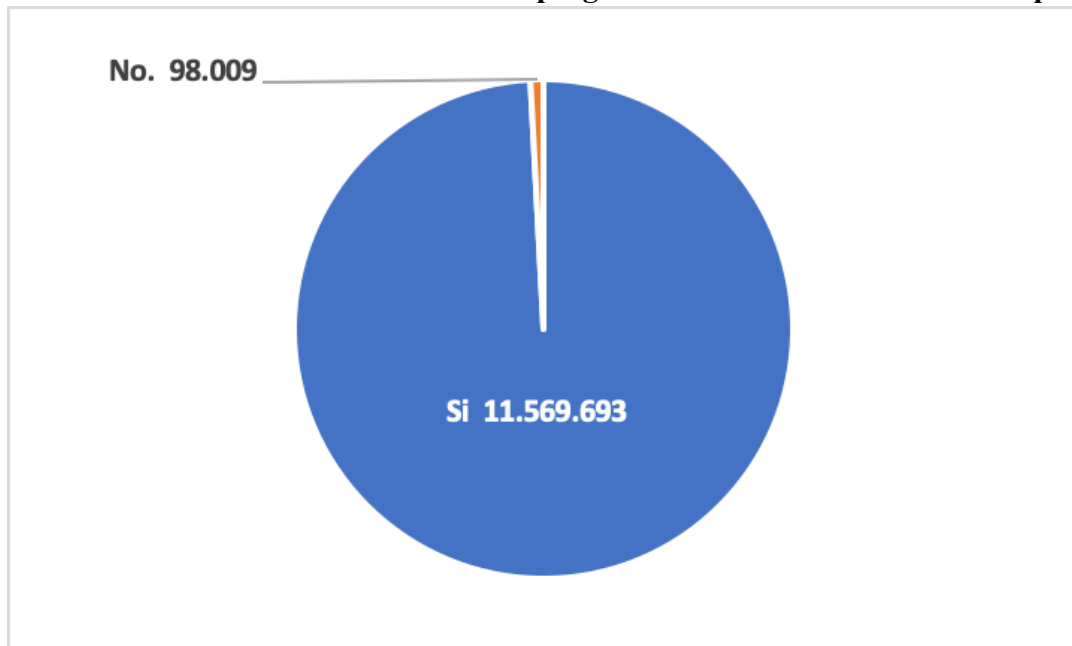
¿Aprueba usted reducir el salario de los Congresistas de 40 a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, SMLMV, fijando un tope de 25 SMLMV como máxima remuneración mensual de los Congresistas y altos funcionarios del Estado señalados en el artículo 197 de la Constitución Política?

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

El salario o remuneración de los funcionarios públicos es una de las herramientas más discutidas en la política anticorrupción, pero muchas veces se cuestiona ¿cuál es la relación entre los salarios y la corrupción?, incluso han llegado a afirmar que “Los salarios de altos funcionarios no tienen relación real y directa con la corrupción¹”.

5. CONVENIENCIA ECONÓMICA

El parágrafo del artículo 4 de la ley 4 de 1992 dispone que “ningún funcionario del nivel nacional de la Administración central, de los entes territoriales pertenecientes a la Administración Central, con excepción del presidente de la República, el Cuerpo Diplomático Colombiano y del personal del Ministerio de Defensa destinado en comisión en el exterior, tendrá una remuneración anual superior a la de los miembros del Congreso Nacional”.

El presente proyecto representa una gran reducción al gasto público que beneficia el interés general del Estado. El país requiere la reducción del gasto público con el objetivo de garantizar el crecimiento económico del Estado. La Dirección General de Política Macroeconómica estimó que para ajustar las cuentas fiscales a la realidad económica y cumplir estrictamente con la Regla Fiscal en 2018, el gasto del Gobierno nacional se debe reducir en 0.7 puntos del PIB. En ese sentido, se proyectó que para el 2018 el gasto total será de \$177.712 mm (18,3% del PIB), sin embargo, aunque se ve una reducción porcentual en el

¹ Gaceta del congreso No. 917. Martes 30 de octubre de 2018

PIB comparado entre 2017 y 2018 (Gráfico 3) en el gasto de funcionamiento, el rubro de servicios personales pasa de 2.4 a 2,5 en 2018.

Los congresistas deben dar ejemplo, reduciendo el gasto público y estableciendo políticas públicas que garanticen un crecimiento sostenible y sustentable.

Funcionamiento del Concejo de Bogotá - Modelo de honorario por sesiones

El artículo 34 de la ley 1421 de 1993 y artículo 58 ley 617 de 2000 regula lo atinente a los honorarios asignados a los concejales de Bogotá.

“HONORARIOS Y SEGUROS. A los concejales se les reconocerán honorarios por su asistencia a las sesiones plenarias y a las de las comisiones permanentes que tengan lugar en días distintos a los de aquéllas. Por cada sesión a la que concurren, sus honorarios serán iguales a la remuneración mensual del alcalde mayor dividida por veinte (20).

En todo caso el monto de los honorarios mensuales de los concejales no excederá la remuneración mensual del alcalde mayor.

También tendrán derecho durante el período para el cual fueron elegidos, **a un seguro de vida equivalente a trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales y a un seguro de salud. El alcalde contratará con una compañía autorizada los seguros correspondientes.**

Cuando ocurran **faltas absolutas**, quienes llenen las vacantes correspondientes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluya el período respectivo.

El pago de los honorarios y de las primas de los seguros aquí previstos estará a cargo del presupuesto de la Corporación.” (negrilla propia, fuera del texto)

6. 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 no podrá regular asuntos relacionados con la modificación salarial; 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 propone varias fórmulas para evitar el conflicto de intereses: En primer lugar, se legisla para los congresistas futuros con el objetivo de no tocar intereses propios y, en segundo lugar, 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 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 tercer 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.

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.

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

² C-713 de 2009

³ Sentencia C-053/01

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.

7. 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

⁴ Sentencia T-381/09

⁵ Sentencia T-622/16

⁶ Sentencia SU-519/97

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)

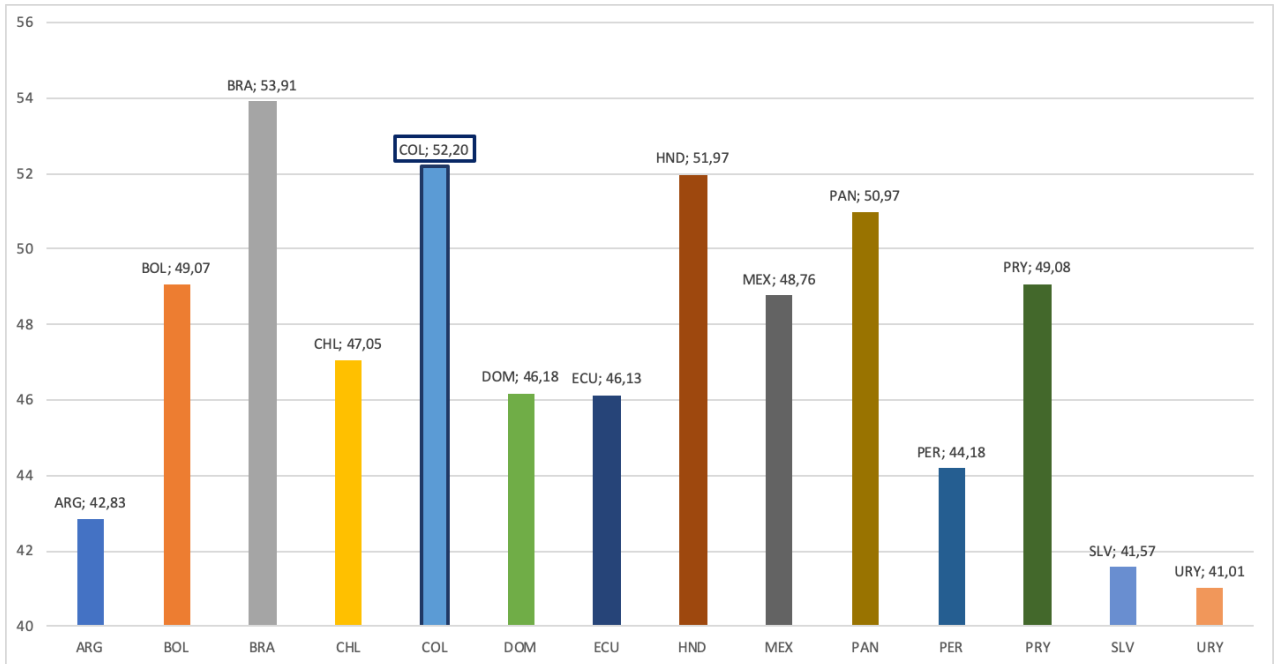
Por ende, el tema que aborda el presente proyecto de ley no es en absoluto irrelevante, por el contrario, es una medida (una entre muchas que deben tomarse en Colombia) que tienda a reducir el efecto desigualdad económica y permita hacer una mejor asignación de recursos fiscales hacia necesidades más 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 1- y como el cuarto más desigual del mundo -gráfico 2-

Gráfico 1. Coeficiente Gini Países de América Latina (promedio 1990-2019)

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>



Fuente: Elaboración Propia, cifras Banco Mundial

Gráfico 2. Top de países más desiguales del Mundo (2018)

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso 416 -406
 Senadorgustavobolivar@gmail.com
 Bogotá, D.C.

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

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.

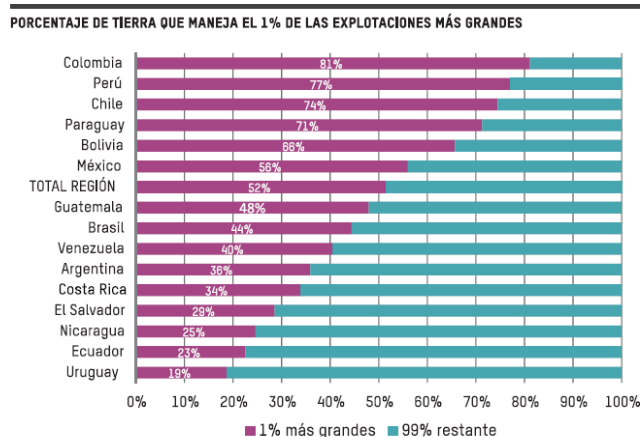
⁹ Según autores como Pikety (2016), Acemoglu y Robinson (2015) y Espitia (2019), la concentración del capital en Colombia es enorme: 80% del capital empresarial, está en manos de menos de 230 personas naturales y jurídicas. De igual manera el informe de riqueza global del 2018 de Credit Suisse señala 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.**

“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 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 3.

Gráfico 3. 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

¹⁰ NO es un secreto que en Colombia la concentración de la tierra es vergonzosa: según Banco Mundial (2005) en el país e 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”

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>

se encuentra la enorme proporción del 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.

Gráfico 4. Movilidad del Ingreso Intergeneracional

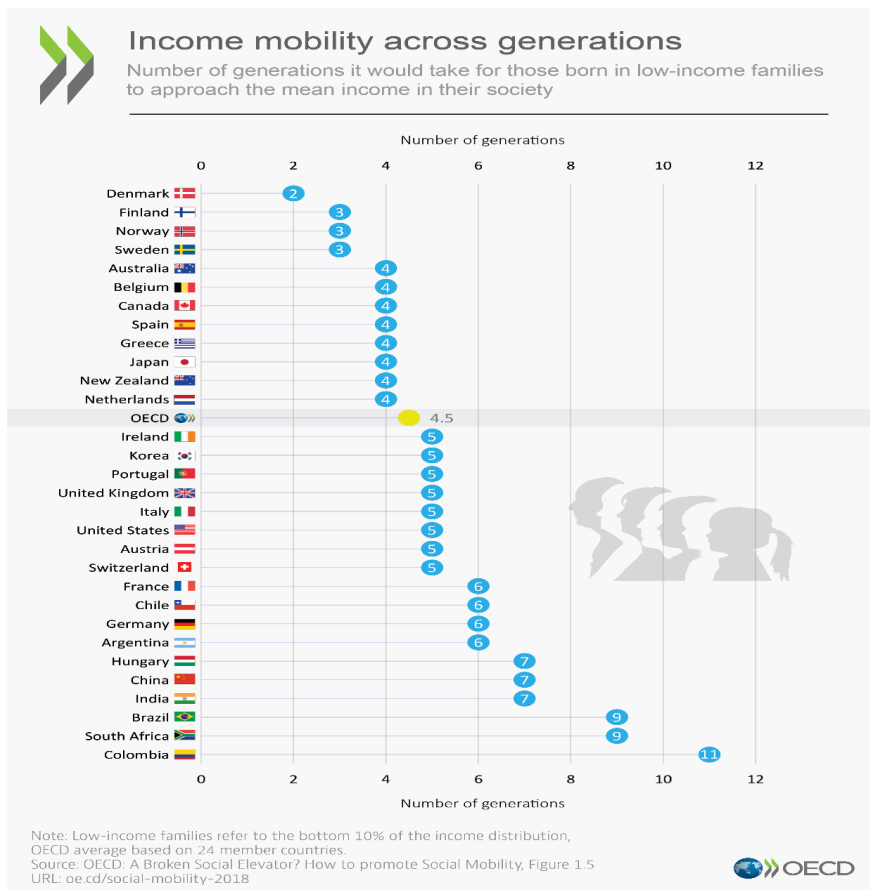
¹⁴ Según el DANE, para enero de 2020 la proporción de hombres ocupados en actividades informales fue de 46,1%, mientras que para las mujeres fue de 49,7%.

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.



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.

- 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 5)

Gráfico 5. Ranking de los Salarios Parlamentarios más altos en América Latina y el Caribe

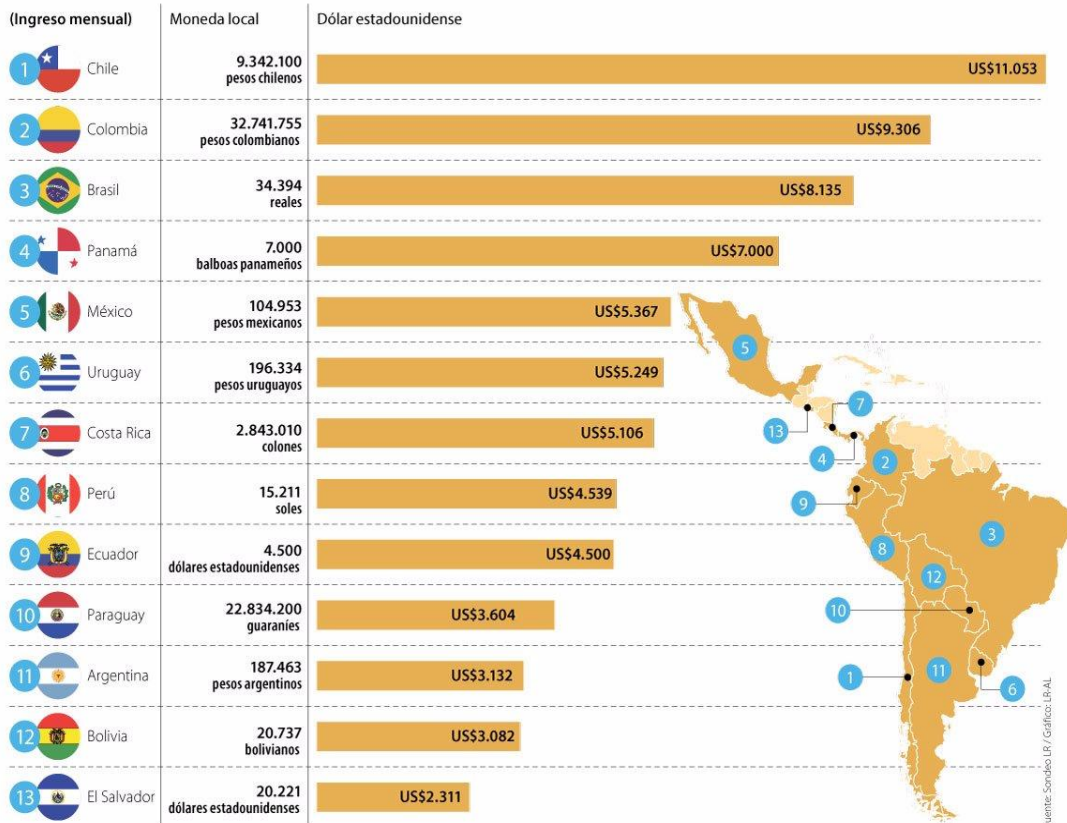
¹⁹ ONU Mujeres (2018). El progreso de las mujeres en Colombia 2018. Informe disponible en <https://colombia.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2018/10/progreso-mujeres-2018>

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>

SALARIOS DE LOS PARLAMENTARIOS EN LA REGIÓN



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.

Gráfico 6. América Latina y el Caribe: Salarios Mínimos mensuales en Dólares Norteamericanos (2019)

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso 416 -406
 Senadorgustavobolivar@gmail.com
 Bogotá, D.C.

SALARIO MÍNIMOS MENSUALES EN LA RÉGION



Fuente: Guía Payroll BDO Latam / Gráfico: LR-ER

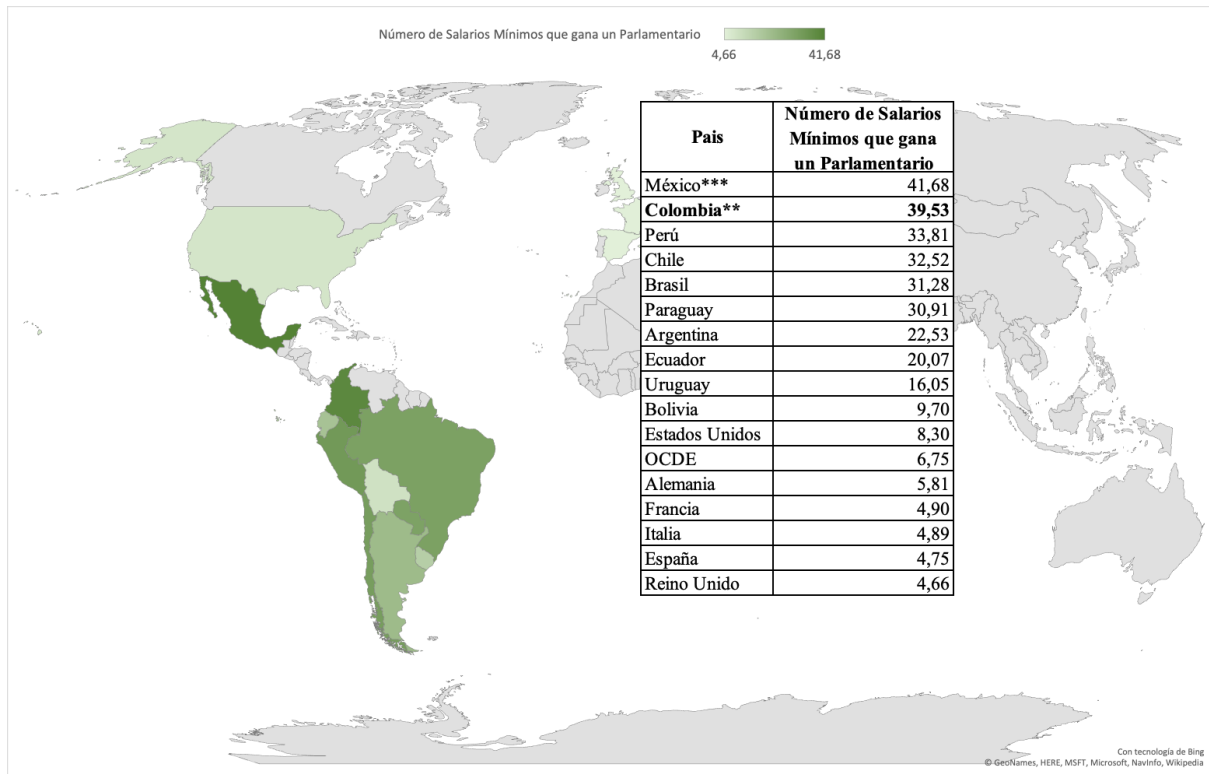
Fuente: Guía Payroll BDO Latam, publicada en Diario La República.

Al comparar el salario de los Congresistas colombianos en salarios mínimos la brecha es abrumadora, como se observa en el gráfico 7, Colombia es el país de la 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 7. Número de salarios mínimos percibidos por Parlamentarios (comparación con países América Latina y OCDE)

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso 416 -406
Senadorgustavobolivar@gmail.com
Bogotá, D.C.



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.

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 legales²³.

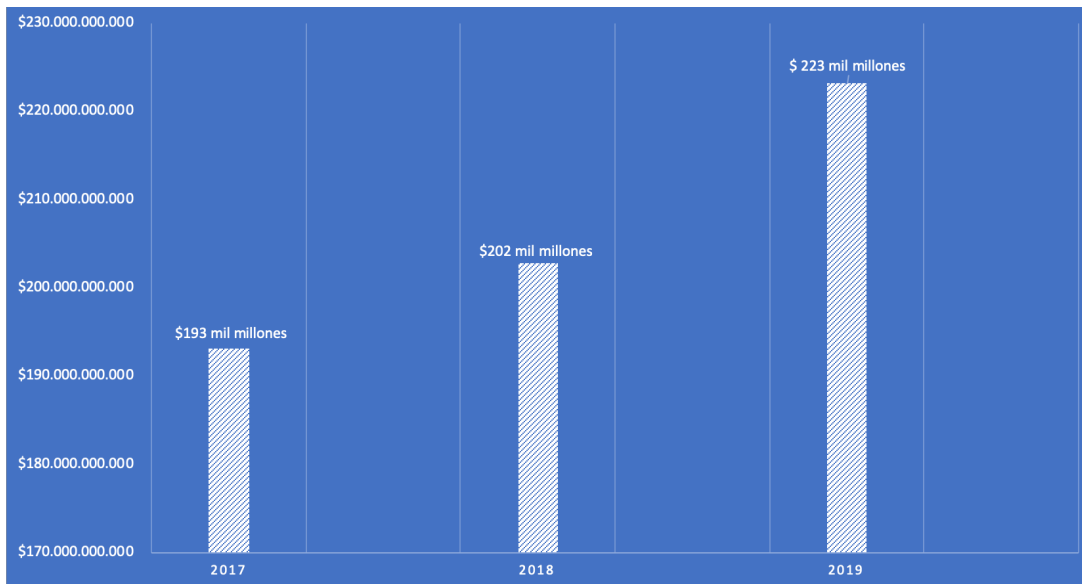
Sin embargo, esta cifra no representa el total de beneficios que reciben los Congresistas en Colombia, y es necesario incluirlos todos, para tener una dimensión más clara de las brechas salariales y de ingresos que tanto se han criticado y son una de las causas de mayor antipatía de los colombianos con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

d. Los beneficios no salariales de Senadores

²³ Hay que tener en cuenta que para el caso de Colombia se tuvo en cuenta la adición de primas legales para el cálculo.

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 8 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 8. Gasto de funcionamiento del Senado de la República



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

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).

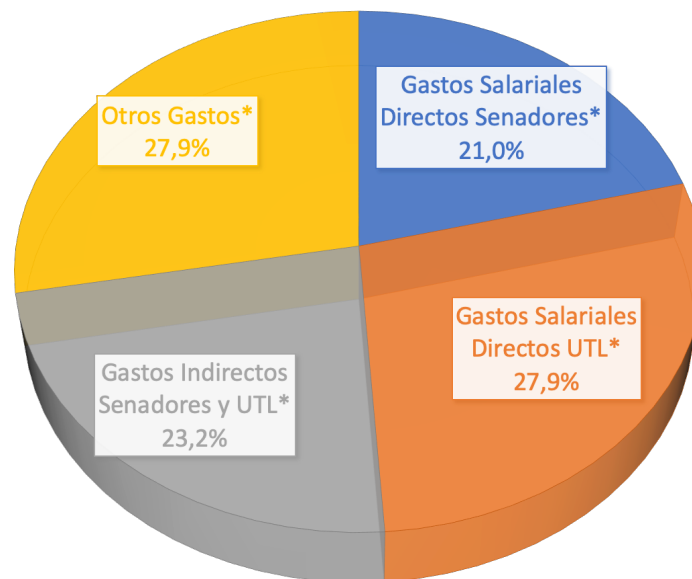
AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso 416 -406
 Senadorgustavobolivar@gmail.com
 Bogotá, D.C.

- 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 seguridad²⁴. **Todos estos gastos que el trabajador medio colombiano debe pagar de su bolsillo, son financiados con recursos públicos a Senadores y Representantes.**

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

Gráfico 9. Distribución del Gasto de funcionamiento del Senado de la República



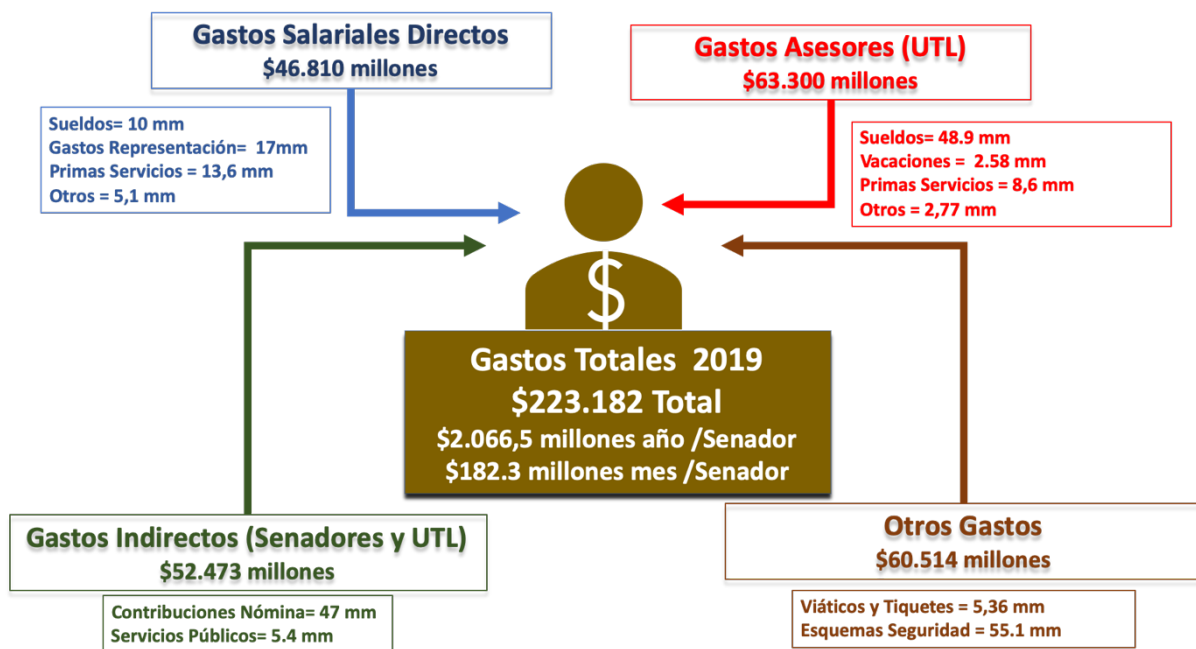
Fuente: elaboración propia, basado en cifras oficiales Senado de la República y Unidad Nacional de Protección UNP.

²⁴ 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.

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 parlamentarios²⁵ 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 en los apartes anteriores, el gráfico 10 presenta la composición integral de beneficios económicos que perciben los Senadores²⁶.

Gráfico 10. 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.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

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.

e. La Relación entre salarios y Corrupción en los funcionarios públicos

El Mandato Parlamentario creado por la Unión Interparlamentaria en Ginebra, asegura que

“la situación del parlamentario se caracteriza por la existencia de un cierto número de ventajas y cargas que tratan de garantizar la libertad en el ejercicio del mandato y la independencia del parlamentario, protegiéndolo contra presiones que podrían comprometer su independencia”²⁷.

De acuerdo con este mandato *“al garantizar la vida decente al parlamentario, los honorarios deben protegerle contra la corrupción”²⁸.*

Ahora bien, como se acaba de demostrar en las secciones anteriores el salario de los congresistas en Colombia **garantiza mucho más que una vida decente**, por lo que es posible **disminuir los salarios sin incentivar la corrupción y sin afectar el mínimo vital y móvil de los congresistas**. Es necesario recordar que, dentro de los principios del quehacer parlamentario, este se entiende como un servicio público, y cuyo ejercicio no está diseñado para enriquecer a ninguna persona.

El debate alrededor de los niveles de remuneración de los parlamentarios (y en general de los funcionarios públicos) siempre se ha hecho presente, especialmente en sociedades tan desiguales como las latinoamericanas, al respecto el Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción de Chile, ha recomendado reducir dietas y salarios de los altos funcionarios, y principalmente de los parlamentarios y los ministros de la presidencia²⁹

En estudios que se han realizado para intentar obtener evidencia sobre la relación entre salarios de los altos funcionarios y corrupción, se encontró que en países con un PIB per cápita mayor a veinte mil dólares existe una relación opuesta entre estas dos variables: **un mayor ingreso salarial de los funcionarios incrementa sutilmente los niveles de corrupción**.

Esto se explica porque un mayor ingreso permite a los funcionarios de alto rango gastar recursos para sobornar a funcionarios de niveles más bajos de tal forma que estos faciliten actos de corrupción de gran escala.

²⁷ http://archive.ipu.org/PDF/publications/mandate_s.pdf

²⁸ Ibidem

²⁹ Chile - Informe Final del Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción. (2015), Documento disponible en http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/06/2015.06.05-consejo_anticorrupcion.pdf

De igual forma, estos informes afirman que puestos de mayor ingreso en países con instituciones judiciales ineficientes **atraen a personas con mayor propensión de cometer actos de corrupción** dado que el atractivo de un alto ingreso más el bajo costo y/o probabilidad de ser atrapado generan un beneficio más importante (Ibid, 2014).³⁰

Por su parte la explicación que dan los politólogos se relaciona en general con la falta de democracia, que es el caldo de cultivo de la corrupción, para ellos, salarios altos incentivan la corrupción, en presencia de sistemas poco democráticos y /o autoritarios, de baja representación y donde los altos cargos expresan un acceso directo al poder y la acción estatal
31*

En un aparato institucional débil como el colombiano con un abstencionismo a las votaciones realmente alto, no haber aprobado la consulta anticorrupción por no pasar el umbral a pesar de que haya obtenido más votos que el presidente de Colombia, es un mensaje de seguir respaldando a la corrupción

La consulta anticorrupción representa la poca legitimidad política que los colombianos tienen 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.”³²

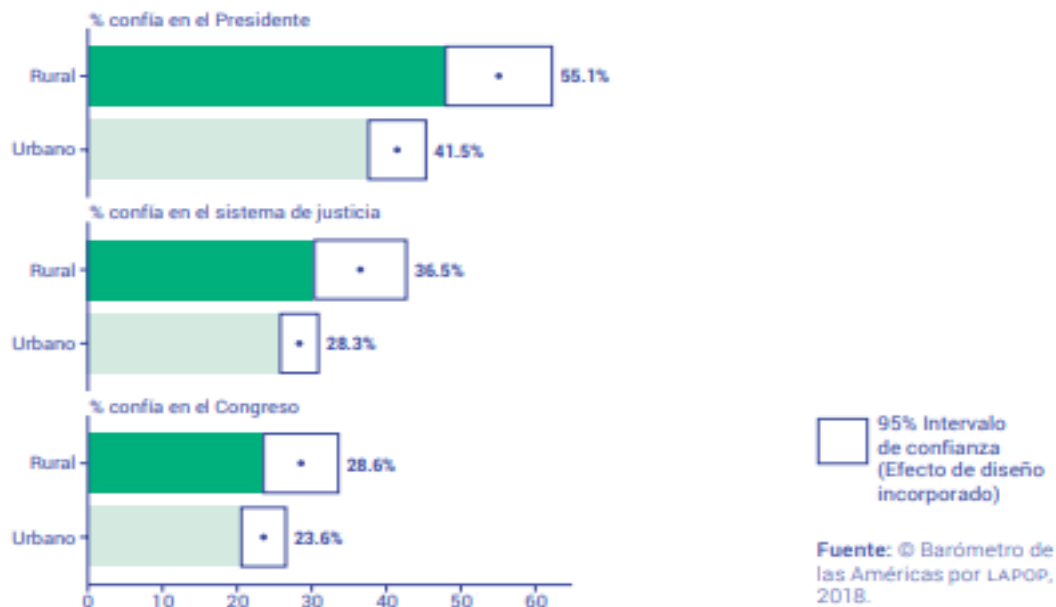
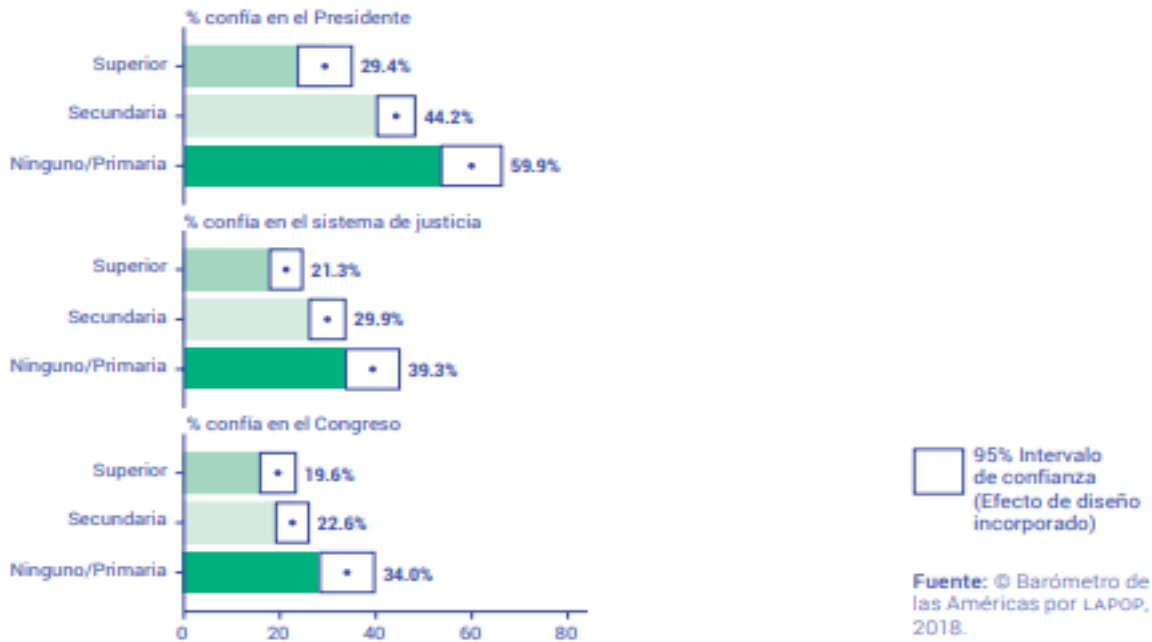
Para el 2018 la Universidad de los Andes publicó el Barómetro de las Américas Colombia, democracia e instituciones, estudio que arroja que de las tres ramas del poder público el congreso es el que arroja menores índices de confianza por parte de los ciudadanos y varía según el nivel de educación de las personas y el área de residencia de las mismas.

³⁰ <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=479>

³¹ https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/08/CDF_No_56_Agosto_2017.pdf.

³² <https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-tiene-el-mayor-indice-de-desconfianza-en-el-gobierno-nacional-e-instituciones-2846532>

Gráfico 15. Confianza en las tres ramas del poder; según nivel de educación y área de residencia



f. INICIATIVAS PARA REDUCIR EL SALARIO DE LOS PARLAMENTARIOS: EXPERIENCIAS RECIENTES

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso 416 -406
 Senadorgustavobolivar@gmail.com
 Bogotá, D.C.

A medida que en el mundo el debate sobre la desigualdad ha tomado protagonismo, y ello ha generado la crisis política de los gobiernos y especialmente los Parlamentos como representantes del interés general, los cuales usualmente se han encontrado en el centro del huracán ante diversos movimientos de protesta y movilización política. Como respuesta, en algunos países se han iniciado movimientos para disminuir los beneficios salariales y no salariales de los miembros de los congresos nacionales y/o locales.

El cuadro 4 presenta un resumen de dichas iniciativas:

Cuadro 4. Iniciativas para recortar el gasto de los órganos legislativos a nivel mundial

PAÍS	AÑO	MEDIDAS
CHILE	2019	Se aprobó una ley para rebajar el salario de Congresistas, Ministros, Subsecretarios, Alcaldes y Gobernadores a la mitad de sus remuneraciones anteriores. Se definió que el Banco Central de Chile definiera una nueva escala salarial tomando como base dicha reducción.
MÉXICO	2019	Propuso limitar a 108.000 Mxs los salarios de los funcionarios de alto rango, y niveló los salarios de representantes y diputados los cuales tenían una diferencia de más de 20.000 Mxs.
ITALIA	2019	Redujo en 345 el número de senadores y diputados que componen el legislativo nacional, como medida para controlar el excesivo gasto burocrático del mismo.
REPÚBLICA CHECA	2013	La población se manifestó de manera contundente en contra de la extensión del seguro de salud, que los congresistas pretendían auto-otorgarse.
SUDÁFRICA	2016	Se decidió el congelamiento de los salarios de los funcionarios públicos, debido a la debilidad de la economía, la medida aplicó por 5 años para los miembros del Parlamento Sudafricano.

Fuente: Elaboración propia

g. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Desde las revoluciones liberales, la idea de la democracia representativa cobra una importancia sustancial para la idea del Estado de Derecho, en donde se concibe que “la ciudadanía es la que tiene el papel pasivo en tanto se limita a elegir sus representantes sin otra forma de intervención”³³ y son estos representantes quienes tendrán a su cargo la defensa de los intereses generales de la Nación. Para los autores Requena y Rodríguez la “democracia representativa tiende a ser una democracia de baja intensidad puesto que define, de una manera restrictiva, el espacio público y deja intactas muchas relaciones de poder que no transforma en autoridad compartida”.³⁴ Razón por la cual, desde la visión restringida de la democracia, más aún la representativa, se percibía al representante desde el imaginario de verticalidad. Sin embargo, esto ha de cambiar cuando se entiende que la democracia no es un proceso vertical sino heterárquico de los ciudadanos, momento en el que surge la noción de ciudadanía, la que se define como “la forma de pertenencia de los individuos a una determinada comunidad política. Esta forma de ciudadanía es, al mismo tiempo, igualitaria y universalista”.³⁵ Se concibe entonces al ciudadano como actor directo en los espacios de deliberación y decisión, haciendo del representante objeto de control y no plenipotenciario de sus intereses.

En Colombia, la visión clásica democracia representativa fue desplazada por la noción de democracia participativa con la transición de la Constitución de 1886 a la de 1991, que define, esta última, al ciudadano como parte activa de las decisiones dentro del Estado. “La participación democrática postula un vínculo estrecho entre los electores y los elegidos que se traduce en la institucionalización del mandato imperativo”³⁶, que visto en armonía con el artículo 95 constitucional hace de la participación no sólo un derecho, sino un deber del ciudadano. Con lo mencionado, ya el ciudadano no es sólo un elector, sino que también tiene capacidad de incidencia real dentro de las decisiones del Estado mediante los distintos mecanismos de participación ciudadana y mecanismo de control que ha dotado el

³³ GUZMÁN, A. (2012). DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN COLOMBIA: UN SUEÑO VEINTE AÑOS DESPUÉS. *jurid. Manizales (Colombia)*, 8(2): 30 – 41 . Recuperado de http://juridicas.ualdas.edu.co/downloads/Juridicas8%282%29_2.pdf

³⁴ REQUENA M. MARINA, RODRÍGUEZ V. JOSÉ M. Más allá de la democracia representativa: La democracia real y los movimientos sociales en el Estado español. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Número 113. 2017. Pág. 11

³⁵ HERRACH M. Juan Antonio. Sobre el concepto de ciudadanía. *Revista de Filosofía Factótum*. Número 6. 2009 Pág. 14. Citado en línea

http://www.revistafactotum.com/revista/f_6/articulos/Factotum_6_1_JA_Herrach.pdf

³⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-180 de 1994.

ordenamiento constitucional y legal, como la acción de cumplimiento o de grupo, para citar algunos ejemplos.

Pero no sólo cambia el rol del ciudadano, sino también de los funcionarios del Estado, quienes tienen una vocación de servicio al interés general. Menciona el segundo inciso del artículo 123 de la Constitución que “los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”. La anterior no es una disposición vacía, sino que establece una condición clara respecto a lo que debe ser entendido como la función de todos los servidores públicos, especialmente de quienes ostentan un cargo producto de una elección, ya que tienen una clara obligación de respetar y servir a la comunidad.

En este contexto, la idea del cargo congresista no se debe seguir entendiendo como un privilegio en razón a una función dentro del Estado. Su cargo es una dignidad que no genera condiciones especiales, sino una mayor obligación de compromiso hacia la sociedad. En tal sentido, quienes representan la voluntad del pueblo, sí resultan diferentes a los ciudadanos en cuanto a sus deberes con el Estado, pero no por su cargo, sino porque no sólo deben cumplir con los deberes que le son propios como ciudadanos, sino que además tiene el deber de servir a los demás ciudadanos, en el marco de sus funciones legales y constitucionales, razón por la cual tienen un régimen disciplinario que aboga por el cumplimiento del deber funcional del servidor público. Es más, cabe ser enfático en que los representantes electos por el pueblo en una corporación pública son ciudadanos, sin mayores cualidades o prerrogativas que lleven erróneamente a ser considerados como de una condición superior. En la práctica ellos se encuentran sometidos a la voluntad del pueblo como lo advierte la Corte Constitucional sobre la dimensión de la democracia participativa, razón por la cual antes que tener una condición de distinción con el pueblo, se deben a este.

h. AMPLIACIÓN DE LOS PERIODOS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Teniendo en cuenta las consideraciones señaladas anteriormente, no solo se requiere disminuir los salarios de los congresistas, sino ampliar los periodos congresionales para que se pueda desarrollar de manera integral sus funciones y compromisos con el país, no es posible que se tengan recesos parlamentarios tan amplios, aun cuando la sociedad hace el llamado permanente de reformas estructurales.

8. DEL CONGRESISTA

En Colombia equivocadamente, en el imaginario público, se ha creído que los servidores públicos gozan de mayores privilegios a los otorgados a los demás

ciudadanos, lo que ha deformado el sentido del servicio público que prestan al Estado y a la comunidad en general. Esta errada concepción de lo que es un servidor público ha ido minando la legitimidad que tiene la sociedad en el Estado, percibiendo a quienes lo componen como un grupo burocrático lleno de prerrogativas y que no tiene conexión real con el ciudadano.

En el caso en particular, la imagen del Congreso de la República se ha visto afectada históricamente por la vaga legitimidad que tienen los ciudadanos de esta rama del poder público. Es así como, este año, en LA GRAN ENCUESTA sólo obtuvo un 20% de imagen favorable por parte de los ciudadanos, superando por escaso margen la imagen favorable de los Partidos Políticos que alcanza el 17%. Lo anterior, constituye una alerta importante acerca de cómo observan los ciudadanos al Congreso, Institución que por esencia constituye la piedra angular del Estado democrático, en razón a su pluralidad y nivel de representación.

El Consejo de Estado ha dicho que “los Congresistas, representan al pueblo y son responsables políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura. (Art. 133 CP), de allí que su posesión para desempeñar sus funciones revista una solemnidad especial”.³⁷ Solemnidad que en modo alguno establece condiciones diferenciadoras respecto de los demás ciudadanos, ni mucho menos infiere privilegios para quienes ostentan esta calidad, los que por demás son excluyentes con la naturaleza de su cargo como representantes del pueblo.

En tal sentido, el uso de la expresión “Honorable Senador” u “Honorable Representante” ha generado una distinción protocolaria innecesaria que enaltece la calidad de un servidor público, lo que desconoce la naturaleza de este cargo, y por demás, impide que se le de un tratamiento especial o privilegiado.

Lo anterior, en modo alguno significa que la persona que ostenta la calidad de congresista no sea honorable, sino que la honorabilidad no lo otorga el cargo que ocupa sino la condición propia de ser humano. La condición de honorabilidad es propia de cada ser humano que goce de las virtudes de honradez y respeto, por lo cual, cuando en el marco de la función parlamentaria sólo a los Senadores y Representantes se les reconoce como “Honorables”, se genera una distinción que le otorga al congresista un título diferenciador que establece una condición de verticalidad que no puede existir entre el Congresista y los demás ciudadanos.

³⁷ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Concepto 2399 de 2018. Consejero Ponente: Germán Bula Escobar

El uso por costumbre de la mencionada expresión, bajo una excusa protocolaria, le otorga al Congresista una distinción que desnaturaliza el servicio público para el cual fue electo. En consecuencia, resulta conveniente que se prohíba su uso para hacer referencia a los miembros del Congreso de la República.

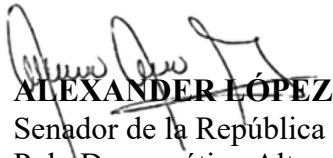
De los congresistas;



GUSTAVO BOLÍVAR MORENO
Senador de la República
Coalición Decente - MAIS



IVÁN CEPEDA CASTRO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo



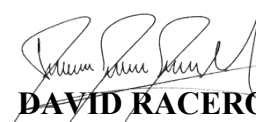
ALEXANDER LÓPEZ
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo



GUSTAVO PETRO
Senador de la República
Colombia Humana



AIDA AVELLA
Senadora de la República
Polo Democrático Alternativo



DAVID RACERO
Representante a la Cámara
Coalición Decente – MAIS



VICTORIA SANDINO SIMANCA
Senadora de la República
Partido FARC



JULIÁN GALLO
Senador de la República
Partido FARC



FELICIANO VALENCIA
Senador de la República
Partido MAIS



LEÓN FREDY MUÑOZ
Representante a la Cámara
Alianza Verde




ABEL DAVID JARAMILLO
Representante a la Cámara
Partido MAIS



OMAR RESTREPO
Representante a la Cámara
Partido FARC

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso 416 -406
Senadorgustavobolivar@gmail.com
Bogotá, D.C.



CARLOS CARREÑO
Representante a la Cámara
Partido FARC



PABLO CATATUMBO
Senador de la República
Partido FARC



ISRAEL ZUÑIGA
Senador de la República
Partido FARC