



Bogotá, D. C., diciembre de 2021

Señor  
**Germán Varón Cotrino**  
Presidente  
Comisión Primera del Senado  
Ciudad

**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 195 de 2021 Senado.

Respetado presidente:

Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República nos hizo a través del Acta MD-17 del 18 de noviembre de 2021, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en Senado del Proyecto de Ley No. 195 de 2021 Senado “Por medio de la cual se modifica la Ley 4 de 1992 de 1992 con el objeto de establecer los criterios a los cuales se debe sujetar el Gobierno Nacional para fijar los gastos de representación y las primas de los miembros del Congreso”.

Adjunto a la presente la ponencia en original en formato PDF con firmas, en formato PDF sin firmas y en formato Word sin firmas.

Cordialmente,

  
**Angélica Lozano Correa**  
Ponente

## **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO. 195 DE 2021 SENADO**

“Por medio de la cual se modifica la Ley 4 de 1992 de 1992 con el objeto de establecer los criterios a los cuales se debe sujetar el Gobierno Nacional para fijar los gastos de representación y las primas de los miembros del Congreso”

### **1. SÍNTESIS DEL PROYECTO**

El objetivo de la presente Ley es modificar los artículos 2, 8 y 15 de la Ley 4 de 1992, con el fin de establecer (i) la obligación de justificar el reconocimiento de los gastos de representación y las primas de los congresistas de forma periódica y permanente, (ii) prohibir el reconocimiento de gastos de representación por la asistencia virtual a las sesiones del Congreso, (iii) fijar el tope del 60% sobre el sueldo básico para los gastos de representación y (iv) evitar que se afecte el salario de aquellos servidores públicos que devenguen una remuneración mensual inferior a ese tope.

### **2. TRÁMITE DEL PROYECTO**

**Origen:** Congresional.

**Autores de la iniciativa:**

H.S. Angélica Lozano Correa, Iván Marulanda Gómez, Maritza Martínez Aristizábal, Jorge Enrique Robledo Castillo, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Temístocles Ortega Narváez, Iván Cepeda Castro, Luis Fernando Velasco Chaves.

H.R. Mauricio Andrés Toro Orjuela, Catalina Ortiz Lalinde, José Daniel López, Jorge Gómez Gallego, Wilmer Leal Pérez, Juanita Goebertus Estrada, Harry González

**Proyecto publicado:** Gaceta del Congreso No. 1205 de 2021.

**Ponente Primer Debate (Senado):**

H.S. Angelica Lisbeth Lozano Correa.

### 3. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, a través del Acta MD-17 del 18 de noviembre de 2021 fui designada como ponente para el primer debate del Proyecto de Ley No. 195 de 2021 “Por medio de la cual se modifica la Ley 4 de 1992 de 1992 con el objeto de establecer los criterios a los cuales se debe sujetar el Gobierno Nacional para fijar los gastos de representación y las primas de los miembros del Congreso”.

### 4. JUSTIFICACIÓN

En primer lugar, el presente proyecto permite aclarar que la obligación vigente de justificar las condiciones que permiten el reconocimiento de los gastos de representación y las primas de los congresistas, también debe aplicarse de forma individual y periódica al momento del pago de estos conceptos a cada congresista. Por lo cual, en caso de que cada congresista no justifique la necesidad del reconocimiento de estos conceptos dentro del ejercicio de sus funciones, no le podrán ser reconocidos y pagados estos valores. Esto no sólo garantiza que estos valores sean pagados únicamente en proporción de los gastos que incurran los congresistas en el ejercicio de sus funciones, materializando el principio de remuneración proporcional a la cantidad

y calidad del trabajo, sino que permite reducir el salario de los Congresistas que no logren acreditar dichos gastos.

En segundo término, la prohibición del reconocimiento de gastos de representación por la asistencia virtual a las sesiones es necesaria para garantizar el principio de equidad en un Estado Social de Derecho, pues el reconocimiento de gastos de representación de los congresistas se da en virtud de las “especialísimas funciones de los congresistas, su diversa procedencia territorial, la necesidad de sesionar ordinariamente en la capital de la República (art. 140 C.P.) y la dedicación exclusiva a sus funciones por perentoria exigencia del artículo 180-1 de la Constitución”<sup>1</sup>. Por lo cual, es claro que en el escenario de sesionar virtualmente no existe la necesidad del reconocimiento de gastos de representación, pues las anteriores circunstancias no se justifican.

En tercer lugar, la limitación del valor de los gastos de representación de los congresistas al 60% del sueldo básico vigente se hace en aplicación de los principios constitucionales de progresividad, solidaridad y prevalencia del interés general, pues esto permite avanzar en la eliminación de privilegios para los dirigentes políticos en Colombia, así como reducir la brecha entre la remuneración de los altos dignatarios y el resto de la población colombiana. Más aún cuando nos encontramos en contexto de una grave crisis económica y social, a partir de las condiciones históricas del país relacionadas con el conflicto armado y las graves afectaciones generadas por la pandemia del Covid-19.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-608 de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Lo anterior, se puede evidenciar de una forma palpable cuando tenemos en cuenta la siguiente información:

- (i) Colombia es uno de los países del mundo con mayor desigualdad en el ingreso. Nuestro país es el sexto en el mundo con el Índice de Gini<sup>2</sup> más alto, solo superado por algunos países de África y por Honduras.
- (ii) En América Latina, actualmente Colombia es el segundo país con la mayor desproporción entre el salario de los Congresistas y el salario mínimo. El salario mensual de un congresista en 2019 (\$32.741.755) equivale a 39,5 SMLMV de ese año (\$828.116).

Disminuir la asignación salarial de los congresistas permitirá reducir la brecha entre el ingreso de los congresistas y el promedio de los ciudadanos y además ubica la asignación salarial de los congresistas en un monto más acorde con el promedio de los Ministros en Colombia y los Congresistas de los países de América Latina.

4.1. Competencia del congreso para regular los gastos de representación de los congresistas.

El Congreso puede regular los gastos de representación de los congresistas sin vulnerar la Constitución porque precisamente esta competencia es otorgada por el artículo 150 numeral 19 literal e constitucional, según el cual será competencia del Congreso “[d]ictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:” dentro de los que se incluye el literal e) referente a “[f]ijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública”.

---

<sup>2</sup> Medida indicativa del nivel de distribución de los ingresos en una sociedad.

En ese sentido, si bien la Constitución otorga la competencia de fijar el régimen de los miembros del Congreso al Gobierno Nacional, este último lo debe hacer siguiendo las normas generales que establezca el Congreso. Estas normas generales están contempladas en la Ley 4 de 1992 y dentro de las cuales se incluyó la creación de gastos de representación y primas “cuando las circunstancias lo justifiquen” (Art. 2 Lit. II) Ley 4 de 1992).

En ese sentido, el presente proyecto de ley únicamente pretende aclarar las reglas relacionadas con los gastos de representación y primas en ejercicio de la competencia de establecer normas generales para que el Gobierno Nacional pueda fijar el régimen salarial y prestacional de los congresistas.

Originalmente el Gobierno Nacional expidió el Decreto 801 de 1992 para fijar dicho régimen, en embargo en este Decreto no se estableció las reglas para justificar los gastos de representación de los congresistas y las primas, tal como lo ordena la Ley 4 de 1992, sino que se limitó a fijar su valor como el 64% de la asignación mensual de los congresistas, siendo el 36% restante el correspondiente al sueldo básico. De tal forma que el presente proyecto, en caso de ser aprobado, obligaría al Gobierno Nacional a expedir un nuevo decreto que fije el régimen salarial y prestacional de los congresistas, que cumpla con los mandatos de justificación y límites acá establecidos.

Finalmente, cabe aclarar que no se incumple el artículo 187 de la Constitución referente al aumento salarial de los congresistas porque lo que se cambia son las normas generales para la expedición de este régimen, y en esa medida el aumento del salario de los congresistas que luego de esta reforma decreta el Gobierno Nacional, deberá seguir la misma fórmula de aumento “en 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”.

## **5. LA CONSULTA ANTICORRUPCIÓN – PUNTO 1**

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

### *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?*

### *PREGUNTA 2. CÁRCELA CORRUPTOS Y PROHIBIRLES VOLVER A CONTRATAR CON EL ESTADO*

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

*PREGUNTA 3. CONTRATACIÓN TRANSPARENTE OBLIGATORIA EN TODO EL PAÍS*

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

*PREGUNTA 4. PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA*

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

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

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

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



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

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

*¿Aprueba usted establecer un límite de máximo tres periodos para ser elegido y ejercer en una misma corporación de elección popular como el Senado de la República, la Cámara de Representantes, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales?*

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

Mediante Resolución No. 835 de 24 de enero de 2018, la Registraduría Nacional del Estado Civil verificó el número de apoyos ciudadanos recolectados y certificó el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales “*para el apoyo de la propuesta del Mecanismo de Participación Democrática – Consulta Popular*”

*denominado ‘Consulta Popular Anticorrupción’...’*, avalando 3.092.138 de firmas de las 4.236.681 recogidas por los colombianos durante los 6 meses otorgados por la ley para dicha tarea.

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

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

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

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

## **6. CONFLICTO DE INTERESES – ARTÍCULO 191 LEY 5 DE 1992**

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

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

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

*“En relación con las características del referido interés, la Sala ha precisado que el mismo debe ser directo, esto es, “debe surgir de los extremos de la relación que se plantea a través de la decisión que haya de tomarse con respecto a los proyectos de ley, sin intermediación alguna”<sup>3</sup>, en el entendido de que esa connotación se puede predicar para el congresista o las personas indicadas en el numeral 286 de la Ley 5ª de 1992”<sup>4</sup>. El interés debe ser además “particular y actual, de carácter moral o económico, en la decisión de uno de los asuntos sometidos a su consideración”<sup>5</sup>, debe ser real, no hipotético o aleatorio, lo cual supone, según lo expuesto por la Sala, “que el acto jurídico*

---

<sup>3</sup> Sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 19 de julio de 1991, Exp. AC-1433, C.P. Dr. Diego Younes Moreno

<sup>4</sup> Sentencia del 26 de julio de 1994. Radicación AC-1499. C.P. Dr. Delio Gómez Leyva.

<sup>5</sup> Sentencia proferida el 23 de marzo de 2010; expediente PI 000198-00; C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas B.

*resultante de la concurrencia de la voluntad de los congresistas, tenga por sí mismo la virtualidad de configurar el provecho de manera autónoma, esto es, que no se requiera de actos, hechos, o desarrollos ulteriores para cristalizar el beneficio personal.”<sup>6</sup>. El interés que se analiza, según lo ha explicado igualmente la Sala Plena, puede ser económico o moral: “Así pues, no es sólo el interés estrictamente personal o el beneficio económico los fenómenos que el legislador ha creído prudente elevar a la entidad de causales de impedimento, sino que dentro del amplio concepto del ‘interés en el proceso’ a que se refiere el numeral 1º del artículo 103 del Código de Procedimiento Penal, debe entenderse también la utilidad o el menoscabo de índole moral o intelectual que en grado racional puede derivarse de la decisión correspondiente.”<sup>7</sup> Cabe igualmente tener en cuenta las precisiones realizadas por la Sala respecto del indicado interés ético o moral: “Estima la Sala, y con ello no se está sentando una tesis de última hora, que no es necesario, ni conveniente, que exista una tabla legal de conductas éticas, que supongan una adecuación típica, para efectos de poder juzgar acerca de la presencia de un conflicto de interés de orden moral. Basta la consagración genérica tal como se formula en el artículo 182 de la Constitución o como se plantea en el 286 de la Ley 5ª o como se estructura en la causal primera de impedimento consagrada en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil. (...) Tampoco es admisible el argumento de que sólo en la medida en que el legislador tipifique unas prohibiciones precisas de carácter ético podría deducirse impedimento*

---

<sup>6</sup> Sentencia PI 0584 00 del 9 de noviembre de 2004.

<sup>7</sup> Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; CP: Dr. Joaquín Barreto Ruiz

*moral. Esto último equivaldría a aceptar que en materia de conflicto de interés de los Congresistas impera la ética de que todo está permitido.”<sup>8</sup>*

Así las cosas, resulta pertinente enfatizar en lo que se ha entendido como “interés directo” ya que este determina qué situación configuraría un conflicto y qué situación no. La jurisprudencia del Consejo de Estado del 17 de octubre del 2000 (Rad. 11116)<sup>9</sup> estableció el concepto de interés como: “*el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto*”. Con esto se marca un claro precedente jurisprudencial: únicamente existe un conflicto cuando la adopción de la medida propuesta generaría un beneficio pero no cuando no lo hace.

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

Estos elementos jurisprudenciales fueron recogidos en la ley 2003 de 2019, norma que establece que para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias: c) cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o

---

<sup>8</sup> Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; CP: Dr. Joaquín Barreto Ruiz

<sup>9</sup> Consejero ponente: MARIO ALARIO MÉNDEZ Bogotá, D. C., diecisiete (17) de octubre de dos mil (2000). Radicación número: AC-11116. Sentencia 2012-01771 de noviembre 21 de 2012 CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Ref.: Expediente 20120177101 Consejera Ponente: Dra. María Claudia Rojas Lasso Actor: Jorge Iván Piedrahita Montoya Bogotá D.C., veintiuno de noviembre de dos mil trece. EXTRACTOS: «V. Consideraciones de la Sala.

disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

La norma señalada es diáfana para concluir que, independientemente de la posición que el congresista de la república tome en torno a este proyecto, no se genera un beneficio particular, directo y actual, pues ante una votación favorable, se disminuye un beneficio a su favor, como es el de mantener una cuantiosa suma de dinero por concepto de remuneración mensual. Pero si su voto es negativo, se mantendría la normativa vigente, sin que eso genere un conflicto de interés como dispone la norma antedicha.

## **7. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE**

### **7.1. Bloqueo institucional en las iniciativas que buscan modificar el salario de los congresistas**

Han sido numerosos los intentos por materializar la iniciativa de reforma constitucional que permite disminuir la remuneración mensual de los congresistas, así como el establecimiento de topes de la misma. Estas iniciativas han a sufrido un bloqueo que hace imposible que el Congreso se manifieste de fondo sobre la autorregulación de los salarios de sus integrantes. Entre el año 2015 y el primer semestre del año 2021 hemos presentado por lo menos 8 proyectos encaminados a la reducción del salario de los congresistas, los cuales se relacionan a continuación:

**Tabla 1.**

<b>Número de proyecto</b>	<b>Título</b>	<b>Fecha de radicación</b>	<b>Objeto</b>
---------------------------	---------------	----------------------------	---------------

PAL 06 de 2015S	"Por el cual se modifica el artículo 150 y se deroga el artículo 187 de la Constitución Política"	16/09/2015	Establece un tope al salario de los congresistas en 30 SMLMV y elimina reajuste anual.
PAL 02 de 2016S	"Por el cual se modifica el artículo 187 de la Constitución Política"	25/07/2016	Establece un tope al salario de los congresistas en 25 SMLMV y establece reajuste anual por inflación.
PAL 161 de 2018C	"Por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas y servidores públicos del Estado"	18/09/2018	Modificar la Constitución para establecer topes de 25 salarios de altos cargos.
PL 162 de 2018C	"Por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas y altos funcionarios del Estado"	18/09/2018	Modificar ley 4 de 1992 (sobre regimen salarial y prestacional de altos funcionarios) para establecer topes de 25 salarios de altos cargos; es un proyecto que se suma al proyecto de reforma constitucional que tiene el mismo fin.
PL 204 de 2020S	"Por medio del cual se modifica la Ley 4 de 1992 y se dictan otras disposiciones"	10/08/2020	Modificar la asignación de los gastos de representación para los miembros de la Rama Legislativa (Ley 4 de 1992), 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
PAL 539 de 2021C	Por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas	16/03/2021	Modificar la Constitución para establecer topes de 25 salarios de altos cargos.
PAL 05 de 2021S	Por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas	20/07/2021	Modificar la Constitución para establecer topes de 25 salarios de altos cargos.

El fallido proceso legislativo descrito da cuenta de un evidente y reiterado bloqueo por parte del Congreso de la República, el cual se ha negado de manera sistemática a discutir de fondo la autorregulación en la asignación salarial de sus integrantes y su fórmula de actualización. Las estrategias implementadas por esta corporación incluyen

la presentación de conflictos de interés abiertamente improcedentes, el ausentismo, la dilación del punto en el orden del día, la acumulación improcedente con otros proyectos y la negación a dar apertura de la discusión. Esta situación hace necesario que la regulación de los salarios de los congresistas se realice por medio de un mecanismo como la consulta popular de origen ciudadano, cuya decisión obligaría al Congreso a la adopción de un tope salarial para sus integrantes.

## **7.2. Comparación internacional del salario de los congresistas**

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

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

Al hacer una comparación con los demás países de la región, que se muestra en el Cuadro 2, Colombia resulta ser el segundo país de América Latina con la mayor desproporción en la relación entre el salario de los congresistas y el salario mínimo (esta relación se muestra en la columna 5 del Cuadro 2). Como ya se mencionó, el salario de un congresista equivale a 39,7 salarios mínimos de 2018, mientras que el



promedio de la región es de 25,4. En esta desproporción Colombia es superada solamente México.

**Tabla 2<sup>10</sup>.** Comparación regional de salario de los Congresistas

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

<sup>10</sup> Basado en “Sueldo de congresistas de Colombia, el más alto de la región”. El Colombiano, 2016. “¿Cómo está el salario mínimo del país frente a los de la región?”. El Tiempo, 2016. Cálculos propios

<b>Promedio</b>	<b>319</b>	<b>6.636</b>	<b>19.523.676</b>	<b>25.4</b>
<b>Promedio sin Venezuela</b>	<b>345</b>	<b>7.296</b>	<b>21.465.452</b>	<b>23.2</b>

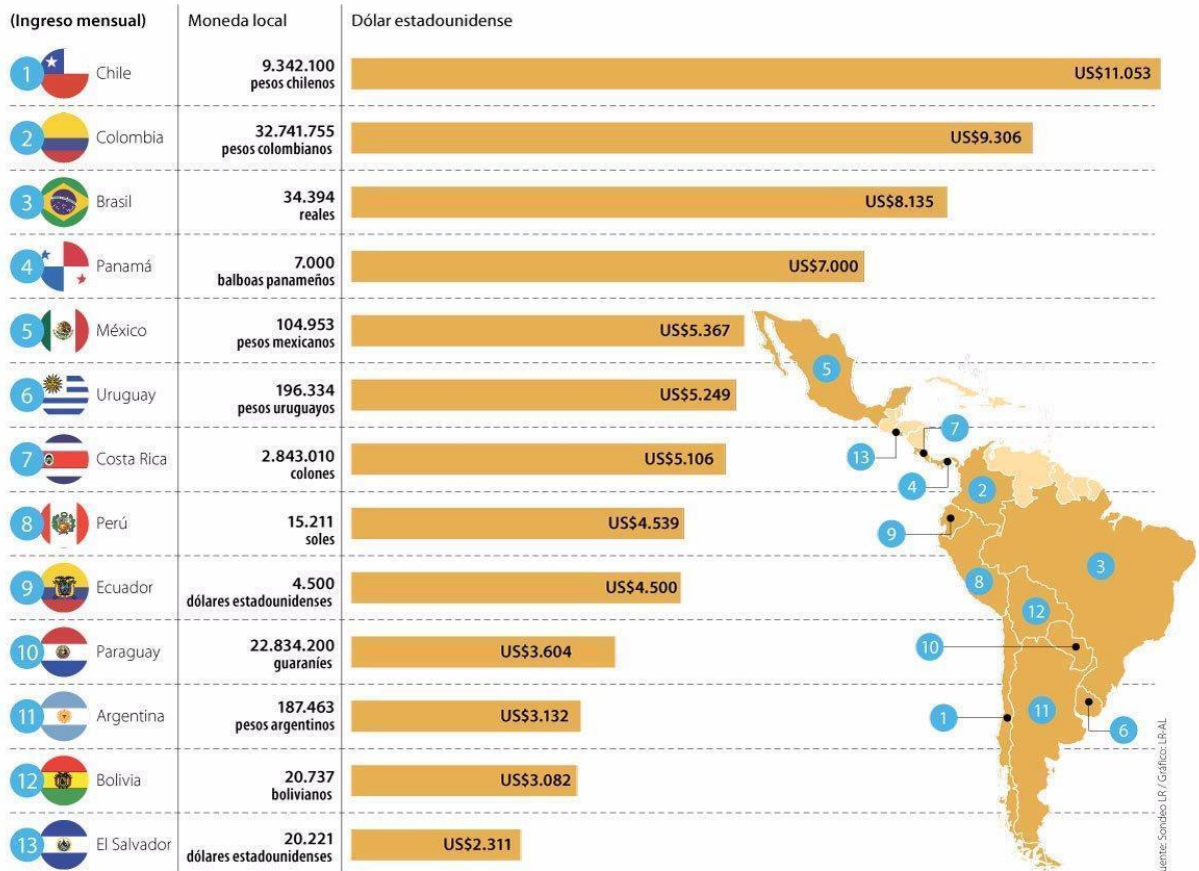
Teniendo en cuenta la información del Cuadro 2, la reducción de los factores salariales de gastos de representación y primas que permite el presente proyecto es más consistente con el promedio del salario de los congresistas de América Latina. Al comparar la asignación percibida por los congresistas de algunos países de la región y teniendo en cuenta las variaciones cambiarias, la asignación final promedio de los congresistas en 2018 (sin incluir Venezuela) corresponde a \$21.465.452.

La situación para el año 2019 no varió mucho. Colombia continuó ocupando el segundo lugar con los salarios más altos para los congresistas en la región. La siguiente tabla<sup>11</sup> revela esta situación:

**Tabla 3.**

<sup>11</sup> La República (2019) *Este es el ranking de los sueldos de los congresistas en América Latina, Colombia es segunda*. Disponible en la web: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/ranking-de-los-sueldos-de-los-congresistas-en-america-latina-colombia-en-la-segunda-casilla-2940507>

**SALARIOS DE LOS PARLAMENTARIOS EN LA REGIÓN**



No obstante, en Chile, tras una oleada extensa de protestas y manifestaciones ciudadanas que exigían la reducción de los salarios de los parlamentarios con fines de equidad, lograron que hubiera una reducción hasta del 50%.

El presente Proyecto de Ley además de las eventuales reducciones por falta de justificación de primas y gastos de representación propone pasar de un valor de , monto

que en 2020 equivale a \$21.945.050. Esta asignación, como es evidente, se encuentra más acorde con el promedio de la región, a diferencia de la asignación salarial actual que supera los \$30 millones mensuales.

### **7.3. Desigualdad en la tasa de aumento salarial.**

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

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

Antes de la regla adoptada por el artículo 187 de la constitución, el salario de los congresistas se aumentaba en la misma proporción que el aumento en el salario

mínimo, lo que a su vez mantenía una relación relativamente proporcional a la inflación<sup>12</sup>.

Sin embargo, con la regla adoptada en 1991, y ejecutada por la ley 4 de 1992, con solo el primer año de vigencia de dicha ley, el salario aumentó en un 275%, un porcentaje desmedido en comparación con el aumento del salario mínimo en ese año, que fue del 26%.

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

Actualmente, mientras un congresista en 2020<sup>13</sup> recibe un salario de \$34.418.132 millones y su salario aumentó en más de un millón y medio de pesos (exactamente \$1.676.377) con respecto al 2019 (que fue de \$29,814.275) un trabajador que recibe el mínimo para el año 2020 percibe un salario de \$877.803 y su incremento anual fue de apenas \$30.723. Esto implica que tan solo el incremento de \$1.676.377 del salario de un congresista equivale a casi el doble de la totalidad del salario mínimo en 2020.

En otros términos, el aumento salarial de los congresistas equivale a 54 veces el aumento del salario mínimo. El panorama empeora si se tiene en cuenta que el 48,1%

---

<sup>12</sup> “Salario de los Congresistas vs Salario Mínimo”. Infografía Casa Editorial El Tiempo. 2009.

<sup>13</sup> En 2021 continúan ganando el mismo salario debido a que no se ha expedido el decreto del incremento en aplicación del artículo 187 de la constitución.

de los trabajadores en Colombia son informales (y por ende no se ven cobijados por el aumento salarial del mínimo estipulado en la ley) y que, como se señaló antes, el ingreso per cápita promedio no supera un salario mínimo.

#### **7.4. Repercusiones presupuestales**

El presente proyecto favorece los recursos públicos de la Nación, debido a la introducción de un tope del 60% de los gastos de representación respecto del sueldo básico vigente de los Congresistas, así como el no pago de los gastos de representación y primas que no se encuentren justificados en cada caso concreto o por asistencia virtual a las sesiones.

Puntualmente, como se observa en el Cuadro 2, el presente proyecto implica para el Estado un ahorro de por lo menos \$6.308.283 en el salario mensual de cada congresista por el establecimiento del tope de gastos de representación, según datos de 2020. Este valor multiplicado por 280 congresistas (108 senadores y 172 representantes en 2020) equivale a un ahorro de \$2.744'410.056 mensuales. Lo cual, equivale a un ahorro anual de \$32.932'920.674.

Tabla 4<sup>14</sup>. Ahorro de recursos públicos que implica el presente proyecto (Cifras en pesos)

<b>Año</b>	<b>Sueldo Básico</b>	<b>Gastos de Representación</b>	<b>Prima Especial de Servicios</b>
<b>2020</b>	\$8.321.993	\$14.794.660	\$4.993.195
	<b>Valor gastos de representación según Proyecto de Ley (-60% sueldo básico)</b>	\$4.993.195	(\$8.321.993*60%)
	<b>Reducción gastos de representación</b>	\$9.801.464	(\$14.794.660-\$4.993.195)
	<b>Reducción % gasto de representación</b>	66,25%	
	<b>Ahorro total mensual</b>	\$ 2.744'410.056	
	<b>Ahorro total anual</b>	\$32.932'920.674	

Este cálculo del ahorro es una subestimación, pues se hace con base en datos de 2020 (a falta de que se expida el decreto de aumento del salario de 2021) y porque se hace sin tener en cuenta la disminución proporcional por asistencia a sesiones de forma virtual o por no acreditar las condiciones que justifican los gastos de representación y primas, según la regulación que expida el gobierno.

<sup>14</sup> Fuente: Elaboración propia con base a información suministrada por la Contraloría General de la República. (2016).

## PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones anteriores, se propone a la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley No. 195 de 2021 Senado “Por medio de la cual se modifica la Ley 4 de 1992 de 1992 con el objeto de establecer los criterios a los cuales se debe sujetar el Gobierno Nacional para fijar los gastos de representación y las primas de los miembros del Congreso”, de conformidad con el proyecto original radicado.

Cordialmente,



Angélica Lozano Correa  
Ponente