

Bogotá D.C., 10 de marzo de 2025

Senador
ARIEL ÁVILA MARTÍNEZ
Presidente Comisión Primera
Senado de la República
ponencias.comisiónprimera@senado.gov.co

Asunto: Ponencia positiva para primer debate del
Proyecto de Acto Legislativo N° 027 de 2025 Senado

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir Informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo N° 027 de 2025 Senado “Por el cual se modifica el artículo 187 de la constitución política y se dictan otras disposiciones”.

Atentamente,



MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 027 DE 2025 SENADO “POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 187 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

1. TRÁMITE DEL PROYECTO

El proyecto de acto legislativo N° 027 de 2025 Senado “Por el cual se modifica el artículo 187 de la constitución política y se dictan otras disposiciones”, fue radicado el 15 de enero de 2025. Mediante Acta MD-016, fui designada como ponente por la mesa directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado.

2. OBJETO DEL PROYECTO

Conforme se señala en la exposición de motivos, esta iniciativa legislativa constituye una medida de austeridad en el gasto público que busca reducir la brecha de ingresos entre los congresistas y la ciudadanía en general, adoptar una asignación salarial acorde con la que reciben los congresistas de la región, y fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones públicas. Para ello, modifica el artículo 187 de la Constitución Política y establece que: i. La remuneración salarial devengada mensualmente por los congresistas tendrá un tope máximo de veinte (20) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV); ii. La remuneración de los congresistas de la República no será un criterio para fijar el régimen salarial y prestacional de los funcionarios públicos; y, iii. La remuneración de los miembros del Congreso se reajustará cada año en una proporción igual al aumento del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV).

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

3.1 CONTEXTO

- **DISPARIDAD DE INGRESOS EN COLOMBIA**

Colombia es uno de los países más desiguales del mundo, con un coeficiente de Gini de 0,548 en 2022 y 0,546 en 2023, el más alto entre los países de América Latina¹. Esta desigualdad se refleja no solo en la disparidad de ingresos, sino también en las profundas brechas territoriales, sociales y étnicas que condicionan las oportunidades de vida de millones de colombianos. Según el Banco Mundial, Colombia

¹ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. (2024). Trayectorias: Prosperidad y reducción de la pobreza en el territorio colombiano. Colombia - Evaluación de la pobreza y la equidad. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099112624224042392/pdf/P5006431ec9a6a0ca1a1a91ae3bca489eeb.pdf>

presenta una de las mayores brechas de pobreza regional entre los países evaluados, con diferencias de más de 50 puntos porcentuales entre los departamentos más prósperos y los más rezagados². Estas desigualdades, arraigadas históricamente, se perpetúan debido a la limitada capacidad institucional en las regiones más pobres y a la falta de acceso equitativo a bienes y servicios públicos esenciales³.

- **SALARIOS DE LOS CONGRESISTAS EN COLOMBIA Y EN LA REGIÓN**

La 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”, dispone en su artículo 8 que “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”. Asimismo, prevé que “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”.

Durante su primer año de vigencia, conforme a la regla anterior, el salario de los congresistas aumentó en un 275%, mientras que el aumento del salario mínimo, para ese año, alcanzó el 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”⁴.

Es así como, los congresistas recibieron el año anterior un incremento en la remuneración mensual, que alcanzó los cuarenta y ocho millones ciento cuarenta y dos mil cuarenta y seis pesos (48'142.046)⁵, lo anterior, en virtud de lo establecido en el decreto 550 de 2 de mayo de 2024 “Por el cual se reajusta la

² Ibidem.

³ Ibidem.

⁴ Gaceta 192 de 2021. Cita no textual contenida en el proyecto de Acto Legislativo 539 de 2021 Cámara “Por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas”.

⁵ Sánchez Fajardo, C. (2024, junio 5). Esto ganan los congresistas de Colombia vs. otros países de Latinoamérica y el mundo.

El Tiempo. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/cultura/gente/esto-ganan-los-congresistas-de-colombia-vs-otros-paises-de-latinoamerica-y-el-mundo-3349839>

asignación mensual para los miembros del Congreso de la República para el año 2024”, expedido por el presidente de la República⁶.

Esa remuneración es significativamente mayor, respecto de la que reciben los congresistas de la región. En Uruguay, el salario para los legisladores es de trescientos ocho mil seiscientos diecinueve pesos uruguayos (308.619)⁷, equivalentes a treinta y un millones cincuenta y tres mil doscientos cuarenta y tres pesos colombianos (31'053.243)⁸. Por su parte, en Argentina, los senadores reciben cuatro millones de pesos argentinos mensuales (4'000.000)⁹, equivalentes a diecisiete millones quinientos tres mil quinientos treinta y siete pesos colombianos (17'503.537)¹⁰. En Bolivia, los congresistas ganan un salario mensual de veintidós mil seiscientos treinta y tres pesos bolivianos (22.633)¹¹, que equivale a doce millones ochocientos setenta y ocho mil setecientos ochenta y ocho pesos colombianos (12'878.788)¹². En Brasil, los congresistas reciben un salario mensual de cuarenta y cuatro mil ocho reales brasileños (44.008)¹³, lo que equivale aproximadamente a treinta millones novecientos setenta y cinco mil ochocientos cuarenta y tres pesos colombianos (30'975.843)¹⁴. Por otro lado, en Honduras, los diputados del Congreso Nacional perciben un salario mensual de noventa mil ochocientos noventa y dos lempiras hondureñas (90.892)¹⁵, equivalente a quince millones quinientos sesenta y tres mil setenta y nueve pesos colombianos (15'563.079)¹⁶, mientras que en El Salvador, los legisladores devengan cerca de cuatro mil doscientos cinco dólares estadounidenses (4.205)¹⁷, lo que representa alrededor de dieciocho millones doscientos

⁶ Presidencia de la República de Colombia. (2024). Decreto 550 de 2024 (Mayo 02). Por el cual se reajusta la asignación mensual para los miembros del Congreso de la República para el año 2024. Diario Oficial. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=239016>.

⁷ Sánchez Fajardo, supra nota 5.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

¹³ Câmara de deputados de Brasil. (n.d.). Salário de deputados. Disponible en: <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/guia-para-jornalistas/salario-de-deputados>.

¹⁴ XE. (n.d.). Convertidor de divisas: 44,008 BRL a COP. Disponible en: <https://www.xe.com/es/currencyconverter/convert/?Amount=44008&From=BRL&To=COP>.

¹⁵ Consejo Nacional Anticorrupción (CNA). (n.d.). Sueldo promedio de diputados. Disponible en: <https://mic.cna.hn/sueldo-promedio-de-diputados/>.

¹⁶ XE. (n.d.). Convertidor de divisas: 4,205 USD a COP. Disponible en: <https://www.xe.com/es/currencyconverter/convert/?Amount=4205&From=USD&To=COP>.

¹⁷ El Mundo. (n.d.). ¿Cuánto ganan los diputados de la Asamblea Legislativa?. Disponible en: <https://diario.elmundo.sv/politica/cuanto-ganan-los-diputados-de-la-asamblea-legislativa>.

noventa mil ciento dos pesos colombianos (18'290.102)¹⁸. En Guatemala, los congresistas tienen ingresos de veinticuatro mil ciento cincuenta quetzales guatemaltecos (24.150)¹⁹, aproximadamente trece millones seiscientos veintiséis mil cuatrocientos veintinueve pesos colombianos (13'626.429)²⁰ y, en Nicaragua, los legisladores reciben un salario mensual de ciento nueve mil setecientos sesenta córdobas (109.760)²¹, que equivale a trece millones cuarenta y cinco mil doscientos veintisiete pesos colombianos (13'045.227,42)²².

En comparación con el salario de los congresistas colombianos, que asciende a cuarenta y ocho millones ciento cuarenta y dos mil cuarenta y seis pesos mensuales (48'142.046)²³, los legisladores de la región presentan ingresos notablemente inferiores. Uruguay se posiciona como el país más cercano con un salario aproximado de treinta y un millones de pesos colombianos, seguido por Brasil. En contraste, países como Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua evidencian cifras que representan apenas una fracción del ingreso colombiano. Estas diferencias no solo resaltan las disparidades económicas en la región, sino también el estatus privilegiado que ostentan los congresistas colombianos en términos de remuneración.

La siguiente gráfica refleja estas diferencias salariales de forma comparativa, mostrando tanto los valores en moneda local como sus equivalentes en pesos colombianos con el fin de facilitar la comprensión de las disparidades existentes en la región.

¹⁸ XE. (n.d.). Convertidor de divisas: 4,205 USD a COP. Disponible en:
<https://www.xe.com/es/currencyconverter/convert/?Amount=4205&From=USD&To=COP>.

¹⁹ Congreso de la República de Guatemala. (n.d.). Información general sobre diputados. Disponible en:
<https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/secciones/pdf/42d24-diputados-general-nov.pdf>.

²⁰ XE. (n.d.). Convertidor de divisas: 24,150 GTQ a COP. Disponible en:
<https://www.xe.com/es/currencyconverter/convert/?Amount=24150&From=GTQ&To=COP>.

²¹ Nicaragua Investiga. (n.d.). El costo de los diputados sandinistas para el Estado nicaragüense. Disponible en:
<https://nicaraguainvestiga.com/politica/36986-diputados-sandinistas-cordobas-costo/>

²² XE. (n.d.). Convertidor de divisas: 109,760 NIO a COP. Disponible en:
<https://www.xe.com/es/currencyconverter/convert/?Amount=109760&From=NIO&To=COP>.

²³ W Radio. (2024, mayo 29). ¿Cuánto es el salario de un congresista en Colombia según decreto? Disponible en:
<https://www.wradio.com.co/2024/05/29/cuanto-es-el-salario-de-un-congresista-en-colombia-segun-decreto/>.

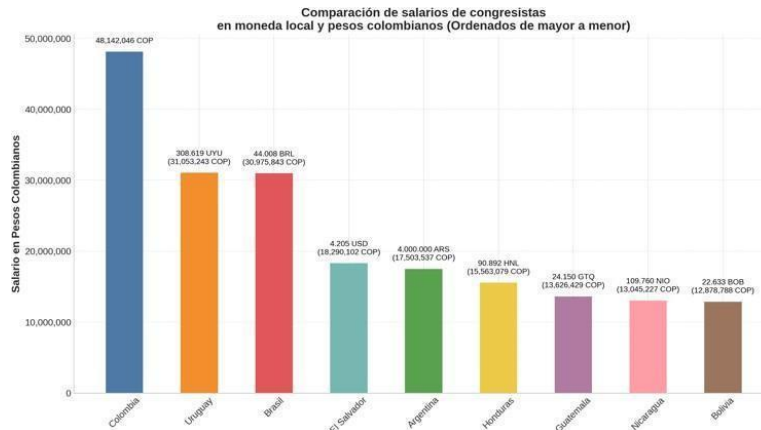


Imagen 1. Gráfica realizada por el autor del PAL. Comparación de salarios de congresistas en moneda local y pesos colombianos (ordenados de mayor a menor). Gaceta del Congreso N°17 de 29 de enero de 2025.

Esta disparidad es aún más evidente cuando se compara el salario de los congresistas con los ingresos del ciudadano promedio o del 10% más rico. Mientras que en Brasil y Chile el salario de los congresistas equivale a 22 y 17 veces el salario mínimo, respectivamente, en Colombia, para el año 2022, superaba las 34 veces, lo que lo coloca entre los más desproporcionados del mundo²⁴.

Finalmente, esta situación plantea una reflexión sobre el papel de los congresistas como servidores públicos en el contexto colombiano. Mientras en otras democracias latinoamericanas, como en Chile²⁵, se han implementado medidas para reducir los salarios de los legisladores en busca de mayor equidad, en Colombia se han presentado múltiples iniciativas con el mismo propósito, sin embargo, ninguna ha prosperado, perpetuando un esquema salarial que privilegia a la élite política.

4. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

El debate sobre la remuneración de los congresistas fue abordado en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente. Así, el Título IV del proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política No. 9 -relativo a la función legislativa- disponía que los congresistas no podrían devengar más de veinticinco (25) salarios mínimos y tendrían un sueldo anual y gastos de representación que se incrementarían cada año en el mismo porcentaje que el salario mínimo legal²⁶.

²⁴ Galindo, J. (2022, agosto 19). Los extraordinarios salarios de los congresistas colombianos. El País. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2022-08-19/los-extraordinarios-salarios-de-los-congresistas-colombianos.html>.

²⁵ América TV. (2019, 21 de noviembre). Chile: Aprueban proyecto de ley que reduce sueldos de congresistas a la mitad. Disponible en: <https://www.america.com.pe/noticias/internacionales/chile-congreso-aprobo-proyecto-ley-que-reduce-mitad-sueldos-congresistas-n397283>.

²⁶ Gaceta 905 de 2022. Cita no textual contenida en el proyecto de Acto Legislativo 09/22 Senado "Por el cual se modifica la Constitución Política, se establece límites para reelección de Senadores de la República y Representantes a la Cámara, se modifican los periodos de

Aun cuando esta propuesta no fue acogida, con el propósito de preservar la independencia del Congreso de la República y garantizar la equidad pública, el artículo 187 de la Constitución Política estableció un criterio objetivo en virtud del cual el reajuste anual se realiza en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación expedida, para tal efecto, por el Contralor General de la República²⁷.

5. CONSTITUCIONALIDAD DE LA INICIATIVA

Los congresistas cuentan con iniciativa para presentar proyectos de Acto Legislativo, de conformidad con lo previsto en el Título XIII de la Constitución Política (artículo 375 y siguientes) y el Capítulo VII de la Ley 5 de 1992 (artículo 219 y siguientes). También, cumple con la regla fijada en el artículo 375 superior, por cuanto esta iniciativa legislativa es presentada por más de diez (10) miembros del Congreso de la República.

Asimismo, satisface las pautas establecidas por la Corte Constitucional en la sentencia C-1200 de 2003, con relación a los límites de competencia para modificar la Constitución Política. En este punto, es preciso recordar que en la referida providencia el Alto Tribunal concluyó que:

“[A]unque la Constitución de 1991 no establece expresamente ninguna cláusula pétrea o inmodificable, esto no significa que el poder de reforma no tenga límites. **El poder de reforma, por ser un poder constituido, tiene límites materiales, pues la facultad de reformar la Constitución no contiene la posibilidad de derogarla, subvertirla o sustituirla en su integridad.** Para saber si el poder de reforma, incluido el caso del referendo, incurrió en un vicio de competencia, el juez constitucional debe analizar si la Carta fue o no sustituida por otra, para lo cual es necesario tener en cuenta los principios y valores que la Constitución contiene, y aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad, no para revisar el contenido mismo de la reforma comparando un artículo del texto reformatorio con una regla, norma o principio constitucional – lo cual equivaldría a ejercer un control material. Por ejemplo, no podría utilizarse el poder de reforma para sustituir el Estado social y democrático de derecho con forma republicana (CP art. 1°) por un Estado totalitario, por una dictadura o por una monarquía, pues ello implicaría que la Constitución de 1991 fue remplazada por otra diferente, aunque formalmente se haya recurrido al poder de reforma”²⁸ (énfasis propio).

En consecuencia, esta competencia no faculta al Congreso de la República para derogar, destruir, subvertir o sustituir la Constitución Política²⁹, es decir, el poder de reforma constitucional atribuido al

sesiones del Congreso de la República, las causales de pérdida de investidura de los congresistas, el régimen salarial y prestacional de los congresistas y se dictan otras disposiciones”. Asamblea Nacional Constituyente. Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 9. Gaceta Constitucional No. 9 (19 de febrero de 1991).

²⁷ Ibidem. Gaceta 905 de 2022. Corte Constitucional. Sentencia C-247 de 9 de abril de 2002. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-1200 de 9 de diciembre de 2003. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa y otro.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-551 de 9 de julio de 2003. M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.

Congreso de la República se encuentra limitado a la ausencia de competencia para sustituir la Constitución Política. Así lo ha preceptuado, con claridad meridiana, la Corte Constitucional:

*“En ese sentido, tales límites son los ejes definitorios de la Carta Política que no se pueden sustituir mediante un acto legislativo, pues **existe una limitación competencial para el Congreso de la República que se deriva de la ausencia de habilitación para cambiar o sustituir la Constitución por otra diferente, ya que terminaría usurpando competencias que son propias del constituyente originario.** Además, de acuerdo con el artículo 374 Superior, el Congreso de la República es uno de los titulares que puede reformar el texto constitucional, lo cual implica que dentro de ese poder de reforma que ejerce debe respetar los pilares básicos que fundan la Carta Política, es decir, tiene claros límites para que la Constitución conserve su identidad en conjunto y por ello está sujeto a controles con el fin de verificar que no la sustituya”³⁰ (énfasis propio).*

Con el propósito de preservar los ejes definitorios o pilares esenciales de la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional ha acudido al juicio de sustitución que constituye un mecanismo tendiente a determinar si han sido sustituidos o reemplazados por otros. Para ello, según la Corte Constitucional deben surtirse las siguientes etapas:

La primera, tiene por objeto determinar si el elemento sustituido constituye un eje definitorio o un pilar esencial de la Constitución Política, lo que constituye la premisa mayor. En tal sentido, es necesario: i. Determinar que se considera eje definitorio; ii. Caracterizar su proyección en la Constitución Política; y, iii. Formular las razones por las cuales el presunto eje es esencial y definitorio. El resultado de esta etapa constituye la premisa mayor³¹.

La segunda tiene por objeto determinar la forma en que el acto reformatorio impactó el eje definitorio y si fue sustituido o reemplazado por otro, o eliminado. El resultado de esta etapa constituye la premisa menor³². Y, la tercera, tiene por objeto evaluar, una vez se constata que un eje definitorio fue reemplazado o eliminado, si el nuevo eje se opone o es integralmente diferente al anterior, de forma tal que sea incompatible con la identidad de la Constitución Política. El resultado de esta etapa se conoce como premisa de síntesis³³.

Tenemos que el artículo 187 de la Constitución Política dispone que “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, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República”.

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia de C-084 de 24 de febrero de 2016. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-053 de 10 de febrero de 2016. M.P.: Alejandro Linares Cantillo.

³² Ibidem.

³³ Ibidem.

Para determinar si el texto normativo transcrito constituye o no un eje definitorio de la Constitución Política, es necesario recurrir a lo decantado por la Corte Constitucional en cuanto a qué ha de entenderse como pilar básico o esencial de la Carta Política. En relación con eso, el Alto Tribunal ha destacado que constituyen ejes definitorios los siguientes: **i.** El principio de Estado Derecho y la prohibición de normas ad-hoc de contenido plebiscitario; **ii.** La forma de Estado Social de Derecho fundado en la dignidad humana; **iii.** El principio democrático y de supremacía constitucional; **iv.** Los principios de igualdad y mérito en el acceso a la carrera administrativa; **v.** Los principios de democracia participativa y de soberanía popular; y, **vi.** La separación de poderes, el sistema de pesos y contrapesos y la regla de alternancia en el poder³⁴. Así, ha preceptuado que “estos pilares pueden tener una dimensión sustantiva, cuando están ligados a la vigencia de principios inherentes al diseño acogido por la Carta Política de 1991, como el principio democrático, la supremacía constitucional y la separación de poderes; o bien tener una dimensión orgánica, cuando se asocian a instituciones catalogadas de vitales en ese mismo modelo (presidencia de la República con alternancia en el poder, bicameralismo como expresión de la soberanía popular)”³⁵.

Conforme a lo expuesto, tenemos que el artículo 187 superior fija una regla para reajustar, cada año, la remuneración de los congresistas. Regla que no tiene un carácter sustancial inherente a los ejes definitorios de la Constitución Política ni tampoco un carácter orgánico ligado a las instituciones básicas del Estado. Se trata simplemente de una fórmula para ajustar el salario de los congresistas. Por tanto, dado que no se trata de un elemento esencial del texto constitucional, no existe límite alguno que impida su modificación.

Por el contrario, este proyecto de acto legislativo constituye una medida tendiente a fortalecer uno de los pilares básicos de la Constitución Política, el de la forma de Estado Social de Derecho fundado en la dignidad humana.

La Corte Constitucional en cuanto al principio del Estado Social de Derecho ha sido enfática en señalar que “impone la protección de los derechos constitucionales desde una perspectiva fáctica, esto es, comprometida con la satisfacción de los intereses de los grupos sociales menos favorecidos, a través de una relación de dependencia entre la ciudadanía plena y el acceso efectivo a las garantías y libertades. En ese orden de ideas, **son indiscutibles las fórmulas de intervención del Estado en la economía que, sujetadas en todo caso a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, tengan por objeto lograr la igualdad de oportunidades y la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo** (énfasis propio)”³⁶.

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-170 de 7 de marzo de 2012. M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-288 de 18 de abril de 2012. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

Asimismo, el Alto Tribunal ha dicho que el Estado Social de Derecho se fundamenta en cuatro principios esenciales:

- i. La **dignidad humana**, según la cual “las autoridades del Estado tienen proscrito tratar a las personas como simples instrumentos, como cosas o mercancías, como tampoco ser indiferentes frente a situaciones que ponen en peligro el valor intrínseco de la vida humana, entendida esta no ya como el derecho a no ser físicamente eliminado sino como el derecho a realizar las capacidades humanas y a llevar una existencia con sentido, en un ambiente libre de miedo frente a la carencia de lo materialmente necesario e indispensable para subsistir dignamente”³⁷.
- ii. El **trabajo** que justifica que el Estado intervenga la economía, “para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos”. Por ende, el Estado Social de Derecho, a través de políticas económicas y sociales, se convierte en agente de estímulo para la creación de empleo en el mercado laboral, en el marco constitucional de protección especial al trabajo³⁸.
- iii. La **solidaridad** que constituye un principio fundamental del que se derivan múltiples principios, entre ellos, los de equidad y progresividad tributaria, el derecho a la seguridad social, o deberes, como el de “obrar con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas, todos ellos aplicables tanto al Estado como a los particulares”³⁹
- iv. El **principio y derecho fundamental a la igualdad**, que se extiende a diversas garantías, derivadas del artículo 13 superior, como la igualdad de oportunidades, la igualdad real y efectiva y la incorporación de tratamientos diferenciados y acciones afirmativas a favor de grupos discriminados o marginados y de personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta⁴⁰.

La reducción del salario de los congresistas, si bien es cierto no tiene la entidad suficiente para, por sí sola, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, sí constituye una medida efectiva de austeridad en el gasto público, que busca dar cumplimiento a los principios de solidaridad y equidad, así como promover la igualdad real y efectiva de las personas.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha destacado que “La Carta Política identifica la naturaleza de nuestra organización institucional destacando a Colombia como un Estado Social de Derecho democrático, participativo y pluralista, fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem.

solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Estos enunciados constitucionales básicos delimitan a su vez las relaciones que pueden darse entre los habitantes del país y las autoridades, al propio tiempo que el ejercicio de las acciones (énfasis propio)⁴¹.

Es así como ha señalado que el principio de solidaridad constituye un deber en cabeza del Estado y de todos los habitantes del país. En el primer caso, yendo de lo público hacia lo privado y, en el segundo, del ámbito familiar al social⁴². Para ello, ha sostenido que:

“El deber de solidaridad del Estado ha de ser entendido como derivación de su carácter social y de la adopción de la dignidad humana como principio fundante del mismo. En virtud de tal deber, al Estado le corresponde garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a todas las personas, y para ello debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de inferioridad, bien de manera indirecta, a través de la inversión en el gasto social, o bien de manera directa, adoptando medidas en favor de aquellas personas que por razones económicas, físicas o mentales, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. Es claro que el Estado no tiene el carácter de benefactor, del cual dependan las personas, pues su función no se concreta en la caridad, sino en la promoción de las capacidades de los individuos, con el objeto de que cada quien pueda lograr, por sí mismo, la satisfacción de sus propias aspiraciones. Pero, el deber de solidaridad no se limita al Estado: corresponde también a los particulares, de quienes dicho deber es exigible en los términos de la ley, y de manera excepcional, sin mediación legislativa, cuando su desconocimiento comporta la violación de un derecho fundamental. Entre los particulares, dicho deber se ubica en forma primigenia en la familia, dentro de la cual cada miembro es obligado y beneficiario recíprocamente, atendiendo razones de equidad”⁴³.

Por tanto, ha dicho que “El deber – derecho de solidaridad corre a cargo y a favor de cada miembro de la comunidad, constituyéndose en patrón de conducta social de función recíproca, adquiriendo una especial relevancia en lo relativo a la cooperación de todos los asociados para la creación de condiciones favorables a la construcción y mantenimiento de una vida digna por parte de los mismos”⁴⁴.

Asimismo, en lo que tiene que ver con el principio de igualdad material, el Alto Tribunal ha reconocido que constituye “Una de las bases del Estado Social de Derecho es la consagración del principio de igualdad material, es decir, de igualdad real y efectiva, **como expresión del designio del poder público de eliminar o reducir las condiciones de inequidad y marginación de las personas o los grupos sociales y lograr unas condiciones de vida acordes con la dignidad del ser humano y un orden político, económico y social justo**”⁴⁵ (énfasis propio).

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia C-459 de 11 de mayo de 2004. M.P.: Jaime Araujo Rentería.

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-044 de 27 de enero de 2004. M.P.: Jaime Araujo Rentería.

6. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

El debate sobre la remuneración de los congresistas fue abordado en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente. Así, el Título IV del proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política No. 9 -relativo a la función legislativa- disponía que los congresistas no podrían devengar más de veinticinco (25) salarios mínimos y tendrían un sueldo anual y gastos de representación que se incrementarían cada año en el mismo porcentaje que el salario mínimo legal⁴⁶.

Aun cuando esta propuesta no fue acogida, con el propósito de preservar la independencia del Congreso de la República y garantizar la equidad pública, el artículo 187 de la Constitución Política estableció un criterio objetivo en virtud del cual el reajuste anual se realiza en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación expedida, para tal efecto, por el Contralor General de la República⁴⁷.

LA CONSULTA POPULAR ANTICORRUPCIÓN

Teniendo en cuenta que desde 1992 no ha disminuido sustancialmente la brecha existente entre el salario mínimo y el salario de los congresistas, el debate sobre el reajuste del salario de los congresistas y su incremento anual ha estado vigente, con especial énfasis, en los últimos años⁴⁸.

El 24 de enero de 2017 fue inscrita ante la Registraduría Nacional del Estado Civil la consulta popular anticorrupción que buscaba, entre otras medidas, la reducción del salario de los congresistas y altos funcionarios del Estado. Mediante la resolución número 641 de 26 de enero de 2017 la Registraduría declaró el cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales para inscribir la referida consulta y su comité promotor. Posteriormente, el 24 de enero de 2018, la Registraduría mediante la resolución 835 verificó y avaló las firmas recogidas. Acto administrativo que le fue comunicado al Senado de la República, que en sesión plenaria de 5 de junio de ese año aprobó la conveniencia de su realización⁴⁹.

El presidente de la República mediante el decreto 1028 de 2018 convocó para el 26 de agosto de 2018

⁴⁶ Gaceta 905 de 2022. Cita no textual contenida en el proyecto de Acto Legislativo 09/22 Senado “Por el cual se modifica la Constitución Política, se establece límites para reelección de Senadores de la República y Representantes a la Cámara, se modifican los periodos de sesiones del Congreso de la República, las causales de pérdida de investidura de los congresistas, el régimen salarial y prestacional de los congresistas y se dictan otras disposiciones”. Asamblea Nacional Constituyente. Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 9. Gaceta Constitucional No. 9 (19 de febrero de 1991).

⁴⁷ Ibidem. Gaceta 905 de 2022. Corte Constitucional. Sentencia C-247 de 9 de abril de 2002. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

⁴⁸ Ibidem. Gaceta 905 de 2022.

⁴⁹ Gaceta 192 de 2021. Cita no textual contenida en el proyecto de Acto Legislativo 539/21 Cámara “Por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas”.

la realización de la referida consulta y sometió a consideración de los ciudadanos la reducción del salario de los Congresistas y altos funcionarios del Estado, que pasaría de cuarenta (40) a veinticinco (25) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV)⁵⁰.

La consulta anticorrupción no superó el umbral requerido por 468.922 votos, no obstante, 11'423.838 de colombianos apoyaron la iniciativa de reducir el salario de los Congresistas, y tan solo 96.148 votaron negativamente, lo que dejó en evidencia que para la ciudadanía esta es una medida esencial para combatir la corrupción y mejorar la confianza en las instituciones del Estado⁵¹.

INICIATIVAS LEGISLATIVAS

En el Congreso de la República se han radicado y tramitado múltiples proyectos de ley y de reforma constitucional que han tenido por objeto modificar la asignación salarial de los congresistas y, en general, reducir el monto de la remuneración que perciben. A continuación, se reseñan algunas de las iniciativas legislativas presentadas en los últimos años:

Proyecto	Autores	Objeto	Estado del proyecto
PAL 09/2022 Senado "Por el cual se modifica la Constitución Política, se establecen límites para reelección de Senadores de la República y Representantes a la Cámara, se modifican los periodos de sesiones del Congreso de la República, las causales de pérdida de investidura de los congresistas, el régimen salarial y prestacional de los congresistas y se dictan otras	Congresistas Iván Cepeda Castro, Gustavo Bolívar, Catherine Juvinao, Roy Leonardo Barreras, Fabian Díaz, Angelica Lozano, Alirio Uribe Muñoz, Jonathan Pulido y Gabriel Becerra Yáñez.	Este proyecto modifica el artículo 187 de la Constitución Política, con el objeto de establecer que la remuneración mensual de los congresistas, incluyendo factores salariales y no salariales, no podrá exceder los veinticinco (25) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV), y se reajustará anualmente en proporción igual al aumento del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV).	Retirado.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Gaceta 905 de 2022. Cita no textual contenida en el proyecto de Acto Legislativo 09/22 Senado.

disposiciones”.			
PAL 10/2022 Senado “Por medio del cual se reduce el número de miembros del Congreso de la República de Colombia, se realiza una reducción salarial y se dictan otras disposiciones”.	Congresistas Paloma Valencia Laserna, Honorio Henríquez Pinedo, Paola Holguín, Esteban Quintero, Enrique Cabrales, Miguel Uribe Turbay, Hernán Darío Cadavid Márquez y otros.	Este proyecto modifica el artículo 187 de la Constitución Política, con el objeto de establecer que, a partir de 2026, el salario de los congresistas será de veintitrés (23) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV), que se reajustará anualmente de manera proporcional al ajuste en precios constantes del salario mínimo. De igual manera, dispone que el aumento salarial decretado por el Gobierno Nacional podrá	Archivado.
PAL 021/22 Senado “Por medio del cual se establece el servicio público ad honorem de los miembros del Congreso de la República, se modifican los artículos 150, 180, 187 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.	Congresistas Mauricio Gómez Amín, Miguel Uribe, Paloma Valencia, Paola Holguín, Carlos Abraham Jiménez, David Luna Sánchez, Miguel Uribe Turbay y otros.	Este proyecto sustituye el artículo 187 de la Constitución Política y establece que quien ostente la condición de Senador de la República o Representante a la Cámara, no percibirá ninguna retribución económica por su asistencia, permanencia y participación en las sesiones plenarias de cada Corporación, así como en las sesiones de comisiones, cualquiera sea su naturaleza, ordinarias o extraordinarias. En tal sentido, dispone que su ejercicio será ad honorem y no tendrán vinculación con el Estado. No obstante, sus funciones se desarrollarán en calidad de servidores públicos y estarán sujetos al régimen de los funcionarios del Estado. Finalmente, establece que la ley podrá reconocerles honorarios y deberá reglamentar la compatibilidad entre el ejercicio del cargo o empleo privado y la condición de congresista.	Archivado.
PAL 28/22 Senado “Por medio del cual se modifican los artículos 138, 183 y 187 de la Constitución Política, y se dictan otras disposiciones”.	Congresistas Iván Cepeda Castro, Gustavo Bolívar Moreno, Paloma Valencia, Roy Barreras Montealegre, Aida Avella Esquivel, Ariel Ávila Martínez, José David Name, Jael Quiroga, Jonathan Pulido Hernández, Clara López Obregón,	Este proyecto modifica el artículo 187 de la Constitución Política y dispone que la remuneración mensual de los congresistas, incluyendo factores salariales y no salariales, no podrá exceder los veintitrés (23) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV), y se ajustará anualmente en proporción igual al aumento del salario	Archivado.



	Catherine Jovinao, Hernán Cadavid y otros.	mínimo. Además, prevé que esta remuneración no se entenderá como un criterio para fijar el régimen salarial y prestacional de los demás funcionarios públicos, el que se determinará teniendo como referencia el monto del salario devengado por el presidente de la República.	
PL0 097/22 Senado-194/23 Cámara "Por medio de la cual se modifica el régimen salarial de los congresistas de la República y se modifica la ley 4 de 1992".	Congresistas Jonathan Pulido Hernández, Germán Barón, Paloma Valencia, Alejandro Chacón, Julián Gallo, Aida Quilcué, Alfredo Deluque y David Luna.	Este proyecto de ley tiene por objeto modificar el régimen salarial y prestacional de los congresistas, introduciendo las siguientes reformas a la ley 4 de 1992: i. Adiciona un párrafo al artículo 8, en el que dispone que la asignación mensual de los congresistas estará compuesta por la asignación básica y gastos de representación; ii. Modifica el literal LL) del artículo 2, eliminando el reconocimiento de gastos de salud, primas de localización, vivienda y transporte para la rama legislativa; iii. Adiciona el literal M) del artículo 2, que dispone que para los congresistas estará prohibido el otorgamiento adicional de cualquier monto, prima, emolumento o reconocimiento económico, permanente u ocasional, a cualquier título, distinto a lo dispuesto en el párrafo del artículo 8; iv. Modifica el párrafo del artículo 4, eliminando como criterio de remuneración de los funcionarios públicos, el de los congresistas; v. Modifica el artículo 15, eliminando la prima especial de servicios para los miembros del Congreso de la República; vi. Fija, a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, la asignación de los congresistas en veinticinco (25) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV), y prevé que a partir del año siguiente, a su entrada en vigencia, se aplicará lo dispuesto en el artículo 187 de la Constitución Política.	Archivado.

<p>PAL 267/22 Cámara “Por medio del cual se reduce el número de miembros del Congreso de la República de Colombia, se realiza una reducción salarial y se dictan otras disposiciones”.</p>	<p>Congresistas Paloma Valencia Laserna, Honorio Henríquez, Paola Andrea Holguín, Estaban Quintero, Enrique Cabrales, Miguel Uribe Turbay, María Fernanda Cabal y otros.</p>	<p>Este proyecto tiene por objeto reducir el número de miembros del Congreso de la República, pasando a 64 en el Senado de la República, en donde se conserva una curul adicional para comunidades indígenas y se adiciona otra para comunidades afrodescendientes. En la Cámara de Representantes, a partir de las elecciones de 2026, se reduce el número de representantes en todas las circunscripciones territoriales ordinarias, en un veinte por ciento (20%), con excepción de las que tengan mínimo dos (2) curules a proveer. Asimismo, modifica el artículo 187 de la Constitución Política y establece que, a partir de 2026, la remuneración mensual será de veintitrés (23) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV). La asignación se reajustara cada año de manera proporcional al ajuste en precios constantes que se haga del salario mínimo.</p>	<p>Archivado.</p>
<p>PAL 01/2021 Senado “Por medio del cual se establece un tope y se modifica el reajuste para aumento al salario de los congresistas”.</p>	<p>Congresistas Ernesto Macías Tovar, Fernando Nicolás Araujo Rumié, Enrique Cabrales, Ciro Ramírez, Honorio Henríquez Pinedo, Gabriel Velasco Ocampo, María Del Rosario Guerra, Ruby Chagüi Spath, Nicolás Pérez Vásquez, Oscar Villamizar Meneses, Jairo Cristancho Tarache y Juan Manuel Daza.</p>	<p>Este proyecto modifica el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política y establece que el régimen salarial y prestacional de los miembros del Congreso de la República no podrá superar los treinta (30) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV). Establece dos párrafos transitorios, uno, según el cual la remuneración mensual total de los servidores públicos que sea superior al tope de los treinta (30) salarios mínimos, se congelará hasta que alcance dicho límite; el segundo, para el caso de los servidores públicos con período institucional, que inicie después de la entrada en vigencia de esta norma, se aplicará el tope desde el inicio del nuevo período institucional. Finalmente, modifica el artículo 187 superior y establece que la asignación de los</p>	<p>Archivado.</p>



		miembros del Congreso y de los demás servidores públicos se reajustará, cada año, conforme al incremento del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV), cuando haya lugar a este aumento.	
PAL 05/2021 Senado “Por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas”.	Congresistas Angélica Lozano Correa, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Maritza Martínez Aristizábal, Temístocles Ortega Narváez, Iván Marulanda Gómez, Juan Luis Castro Córdoba, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Jorge Eliecer Guevara, Andrés Felipe García Sicardi, Guillermo García Realpe, Carlos Eduardo Guevara Villabón; H.R. Juanita María Goebertus Estrada, Gabriel Santos García, José Luis Correa, Mauricio Toro Orjuela, Catalina Ortiz, Wilmer Leal Pérez, León Fredy Muñoz Lopera, Cesar Augusto Ortiz Zorro.	Este proyecto adiciona un párrafo al artículo 53 de la Constitución Política, que establece que la remuneración mensual de los congresistas y servidores públicos no será superior a veinticinco (25) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV), por lo que la remuneración de los congresistas no será un criterio para determinar el régimen salarial y prestacional de los funcionarios públicos. Asimismo, dispone que el Gobierno Nacional, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de este Acto Legislativo, deberá establecer las medidas necesarias para que el tope de veinticinco (25) salarios mínimos, en ningún caso afecte el salario de los servidores públicos que devenguen una remuneración mensual inferior a este tope. Asimismo, modifica el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, en el sentido de que el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, los miembros del Congreso de la República y la fuerza pública, se hará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución. Finalmente, modifica el artículo 187 de la Constitución Política y establece que la asignación de los congresistas se reajustará, cada año, conforme al incremento del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV).	Archivado.



<p>PAL 07/2021 Senado “Por medio del cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 187 de la Constitución Política”.</p>	<p>Congresistas Rodrigo Villalba Mosquera, Luis Fernando Velasco, Guillermo García Realpe, Lidio Arturo García, Fabio Raúl Amín, Mauricio Gómez Amín, Miguel Ángel Pinto, Iván Darío Agudelo, Jaime Enrique Durán, Laura Fortich Sánchez, Andrés Cristo Bustos, Julián Bedoya Pulgarín, Mario Alberto Castaño, Horacio José Serpa.</p>	<p>Este proyecto adiciona un párrafo transitorio al artículo 187 de la Constitución Política, según el cual, por el término de cinco (5) años, contados a partir de la promulgación de ese Acto Legislativo, la asignación de los miembros del Congreso no se reajustará. La misma regla se aplicará a todos los servidores públicos cuya asignación salarial sea mayor a veinte (20) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV), a los magistrados de las Altas Cortes, a los trabajadores del nivel ejecutivo y de dirección de las empresas y entidades públicas que administren recursos parafiscales. Exceptúa de lo dispuesto en este párrafo al cuerpo diplomático colombiano acreditado en el exterior</p>	<p>Archivado.</p>
<p>PAL 09/2021C “por el cual se reduce el salario de los congresistas de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones”</p>	<p>César Augusto Pachón Achury.</p>	<p>Este proyecto tiene por objeto establecer un tope máximo al salario de los congresistas, como una medida de austeridad económica, proporcionalidad laboral, prelación del gasto público social y solidaridad ciudadana.</p>	<p>Archivado.</p>
<p>PAL 33/2021 Senado “Por medio del cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 187 de la Constitución Política”.</p>	<p>Luis Fernando Velasco Chaves, Rodrigo Villalba Mosquera, Guillermo García Realpe, Lidio Arturo García Turbay, Fabio Raúl Amín Sáleme, Mauricio Gómez Amín, Miguel Ángel Pinto Hernández, Iván Darío Agudelo Zapata, Jaime Enrique Duran Barrera, Laura Ester Fortich Sánchez, Andrés Cristo Bustos, Horacio José Serpa Moncada.</p>	<p>Este proyecto adiciona un párrafo transitorio al artículo 187 de la Constitución Política, según el cual, por el término de cinco (5) años no se reajustará el salario de los congresistas. Esta regla también aplicará a todos los servidores públicos cuya asignación salarial sea mayor a veinte (20) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV), a los magistrados de las altas Cortes y a los trabajadores del nivel ejecutivo y de dirección de las empresas y entidades públicas que administren recursos parafiscales. Se exceptúa al cuerpo diplomático colombiano acreditado en el exterior.</p>	<p>Archivado.</p>



<p>PAL 162/21 Cámara “Por medio del cual se reduce el número de miembros del Congreso de la República de Colombia y se realiza una reducción salarial”.</p>	<p>Congresistas Paloma Valencia Laserna, Amanda Rocío González, José Obdulio Gaviria Vélez, María Fernanda Cabal Molina, Juan David Vélez Trujillo y otros.</p>	<p>Este proyecto tiene por objeto modificar el artículo 187 de la Constitución Política, en el sentido de establecer que la asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año de manera proporcional al ajuste en precios que se haga al salario mínimo. Este aumento salarial decretado por el Gobierno nacional, podrá ser rechazado por la mayoría en cada una de las Cámaras. Asimismo, establece un artículo transitorio, según el cual, durante los siguientes cinco (5) años, como medida de austeridad estatal y solidaridad, los salarios del sector público tendrán un impuesto de hasta el 20% del ingreso mensual. Para ello, el Gobierno reglamentará la tabla de tarifas, según unos montos que empezarán desde diez (10) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV).</p>	<p>Retirado</p>
<p>PL 195/2021 Senado “Por medio de la cual se modifica la ley 4 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”</p>	<p>Congresistas 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.</p>	<p>Este proyecto tiene por objeto adicionar un párrafo al artículo 2 de la ley 4 de 1992, que dispone que las circunstancias que justifican el reconocimiento de los gastos de representación o las primas para los congresistas no solo deben acreditarse de forma general al momento en que el Gobierno regule la materia. Estas circunstancias, así como la necesidad de su reconocimiento para el ejercicio de las funciones del Congreso, también se deberán acreditar mensualmente, de forma individual por cada congresista, de conformidad con los criterios y valores fijados por el Gobierno para hacer efectivo su pago, una vez expedida la norma que los reconoce. Para el reconocimiento individual de los gastos de representación se deberá acreditar la asistencia presencial a las sesiones y en ningún caso podrán superar el 60% del sueldo básico vigente al momento de la</p>	<p>Archivado.</p>



		<p>promulgación de la presente ley. También adiciona un párrafo transitorio al artículo 8 de este texto normativo, que establece que el Gobierno Nacional, dentro de los treinta (30) días siguientes a la promulgación de esta Ley, deberá adecuar el reconocimiento de los gastos de representación y las primas de los congresistas, a lo dispuesto en los párrafos 1 y 2 del artículo 2 de esta Ley. En tal sentido, establece que esta adecuación no modificará el valor del sueldo básico vigente y tendrá efectos a partir del 20 de julio del 2022, sin perjuicio de que se siga aplicando lo dispuesto en el artículo 187 de la Constitución Política. Finalmente, modifica el artículo 15 de la misma disposición normativa, y dispone que, a partir del 1 de enero de 2022, la remuneración de los congresistas no será entendida como criterio para determinar el régimen salarial y prestacional de otros servidores públicos.</p>	
<p>PAL 539/21 Cámara "Por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas".</p>	<p>Angélica Lozano, Jorge Eliécer Guevara, Andrés García Zuccardi, Antonio Sanguino, Jorge Eduardo Londoño, José Daniel López, Juanita Goebertus y otros.</p>	<p>Este proyecto tiene por objeto fijar una máxima remuneración mensual para los congresistas, como medida de equidad. En tal sentido, modifica el artículo 53 de la Constitución Política y dispone que su remuneración no puede exceder los veinticinco (25) salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV). De igual manera, modifica el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, y señala que el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública, se fijará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política. Finalmente, modifica el artículo 187 de la Constitución Política y dispone que la asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año conforme al incremento del salario</p>	<p>Archivado</p>



		mínimo.	
PAL 09/2020 Senado “Por medio del cual se modifica el salario de los congresistas y se dictan otras disposiciones”.	Congresistas Gustavo Bolívar Moreno, Iván Cepeda Castro, Alexander López Maya, Gustavo Francisco Petro Urrego, Aida Yolanda Avella Esquivel, Victoria Sandino Simanca, Julián Gallo Cubillos, Feliciano Valencia Medina, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Israel Alberto Zúñiga Iriarte, David Ricardo Racero Mayorca, León Fredy Muñoz Lopera, Abel David Jaramillo, Omar De Jesús Restrepo Correa, Carlos Alberto Carreño Marín.	Este proyecto modifica el artículo 187 de la Constitución Política y establece que a los congresistas se les reconocerán honorarios por la asistencia, permanencia y participación en las sesiones ordinarias y extraordinarias de las Comisiones constitucionales, legales y accidentales, así como la asistencia a las sesiones plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, según corresponda, como medida de igualdad, equidad y justicia social. En tal sentido, señala que la ley determinará el valor de la remuneración que, en ningún caso, podrá exceder los veinticinco (25) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV). Además, prevé que el ajuste salarial de los miembros del Congreso, será el mismo que determine la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales o el que establezca el Gobierno Nacional como ajuste anual del salario mínimo.	Archivo
PAL 29/2020 Senado “Por medio del cual se modifica el salario de los congresistas y se dictan otras disposiciones”.	Congresistas Gustavo Bolívar Moreno, Iván Cepeda Castro, Alexander López Maya, Gustavo Francisco Petro Urrego, Aida Yolanda Avella Esquivel, Victoria Sandino Simanca, Julián Gallo Cubillos, Feliciano Valencia Medina, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Israel Alberto Zúñiga Iriarte, David Ricardo Racero Mayorca, León Fredy Muñoz Lopera, Abel David Jaramillo, Omar De Jesús Restrepo Correa, Carlos Alberto Carreño Marín.	Este proyecto sustituye el artículo 187 de la Constitución Política, con el objeto de reconocerle 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 por la asistencia a las sesiones plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes según corresponda, como medida de igualdad, equidad y justicia social. Asimismo, prevé que la ley determinará el valor de la remuneración, sin que, en ningún caso, exceda los veinticinco (25) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV). De igual manera, establece que el ajuste	Archivado



		salarial de los congresistas será el mismo que determine la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales o el que establezca el Gobierno Nacional como ajuste anual del salario mínimo.	
PL 200/2020 Cámara “Por el cual se crea un impuesto al salario de los congresistas y se dictan otras disposiciones”.	Álvaro Uribe Vélez, Ruby Helena Chagüi Spath, Paola Andrea Holguín Moreno, Ernesto Macías Tovar, Amanda Rocío González Rodríguez, María del Rosario Guerra de la Espriella, Carlos Manuel Meisel Vergara, Ciro Alejandro Ramírez Cortes, José Obdulio Gaviria Vélez, Santiago Valencia González, John Harold Suarez Vargas, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Gabriel Velasco Ocampo, Carlos Felipe Mejía, Alejandro Corrales Escobar, Paloma Valencia Laserna y otros.	Este proyecto tiene por objeto crear una fuente para inversión social y promoción de empleo, a través de un impuesto mensual del 10% al salario de todos los congresistas.	Archivado
PL 204/2020 Senado “Por medio del cual se modifica la ley 4 de 1992 y se dictan otras disposiciones”.	Congresistas Gustavo Bolívar Moreno, Alexander López Maya, Angélica Lozano Correa.	Este proyecto modifica la ley 4 de 1992 y establece que los gastos de representación de los congresistas no se causarán cuando la sesión sea remota y tendrán un tope de diez (10) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes.	Archivado.
PAL 333/20 Cámara “Por medio del cual se modifica los artículos 171 y 176 de la Constitución Política y otras disposiciones”.	Congresistas Ciro Alejandro Ramírez, María Fernanda Cabal, Paloma Valencia Laserna, Óscar Leonardo Villamizar, Gabriel Jaime Vallejo y otros.	Este proyecto modifica los artículos 171 y 176 de la Constitución Política, con el objeto de reestructurar el Congreso de la República, con el fin de reducir el número de curules en ambas Cámaras, y así hacer más eficiente el gasto público.	Archivado.
PAL 004/2019 Senado “Por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los	Congresistas Paola Andrea Holguín Moreno, Álvaro Uribe Vélez, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Santiago Valencia González, Ruby Chagüi Spath, Fernando	Este proyecto adiciona un párrafo transitorio al artículo 187 de la Constitución Política que establece que, por seis (6) años, el incremento del salario de los congresistas se realizará según el ajuste en el salario mínimo.	Archivado

<p>miembros del Congreso de la República”.</p>	<p>Nicolás Araujo Rumié; Juan Fernando Espinal Ramírez, Jhon Jairo Bermúdez Garcés, José Jaime Uscátegui Pastrana, Juan David Vélez Trujillo, Yenica Acosta Infante, Enrique Cabrales Baquero, Margarita María Restrepo Arango.</p>		
<p>PAL 15/2018 Senado “Por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República”.</p>	<p>Congresistas Paola Holguín Moreno, Álvaro Uribe Vélez, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, John Milton Rodríguez González, Jonatan Tamayo Pérez, Gabriel Velasco Ocampo, Alejandro Corrales Escobar, Carlos Felipe Mejía, Paloma Valencia Laserna, Ciro Ramírez Cortes, Juan Fernando Espinal Ramírez, Juan David Vélez Trujillo, Gabriel Santos García, Samuel Hoyos Mejía, Rubén Darío Molano.</p>	<p>Este proyecto establece que, por cuatro años, el reajuste del salario de los congresistas se realizará conforme al incremento en el Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV).</p>	<p>Archivado</p>
<p>PAL 161/2018 Cámara “Por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas y servidores públicos del estado”.</p>	<p>Congresistas Angélica Lisbeth Lozano Correa, Gustavo Bolívar Moreno, Juan Luis Castro Córdoba, Sandra Liliana Ortiz Nova, Julián Gallo Cubillo, Iván Marulanda Gómez, John Milton Rodríguez González, Maritza Martínez Aristizábal, Eduardo Emilio Pacheco Cuello Katherine Miranda Peña, Mauricio Andrés Toro Orjuela, David Ricardo Racero Mayorca, León Fredy Muñoz Lopera, Fabián Díaz Plata, César Augusto Ortiz Zorro, presidente de la República Iván Duque</p>	<p>Este proyecto establece que la remuneración mensual de los congresistas y demás servidores públicos no puede superar los veinticinco (25) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV), excepto la del presidente de la República, el vicepresidente de la República, el cuerpo diplomático, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. Los salarios que actualmente son superiores se congelarán hasta que alcancen el tope y aquellos servidores que entren con posterioridad tendrán un salario ajustado a dicho tope. Además, el aumento, cuando sea posible, se hará con base en el salario mínimo.</p>	<p>Archivado</p>

	Márquez y ministra del Interior Nancy Patricia Gutiérrez.		
PL 162/2018 Cámara “Por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas y altos funcionarios del estado”.	Congresistas Angélica Lisbeth Lozano Correa, Gustavo Bolívar Moreno, Juan Luis Castro Córdoba, Sandra Liliana Ortiz Nova, Julián Gallo Cubillo, Iván Marulanda Gómez, John Milton Rodríguez González, Maritza Martínez Aristizábal, Eduardo Emilio Pacheco Cuello Katherine Miranda Peña, Mauricio Andrés Toro Orjuela, David Ricardo Racero Mayorca, León Fredy Muñoz Lopera, Fabián Díaz Plata, César Augusto Ortiz Zorro, Presidente de la República Iván Duque Márquez, Ministra del Interior Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda y otros.	Modifica la ley 4 de 1992, estableciendo que la remuneración mensual de los congresistas y de los funcionarios del artículo 197 constitucional tendrá un tope de veinticinco (25) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV), por lo que el gobierno debe de tomar las medidas necesarias para que no se afecte a los servidores públicos que devengan una suma inferior. No podrá fijarse el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos con base en lo devengado por los congresistas.	Archivado
PAL 02/2016 Senado “Por el cual se modifica el artículo 187 de la Constitución Política”.	Congresistas Claudia López, Maritza Martínez, Jorge Iván Ospina, Jimmy Chamorro, óscar Ospina, Sandra Ortiz, Jorge Pérez, Alirio Muñoz, Ana Cristina Paz, Iván Cepeda Castro, Angélica Lozano y otros.	Este proyecto modifica el artículo 187 de la Constitución Política con el objeto de establecer un tope máximo de veinticinco (25) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SLMV) a la asignación salarial de los congresistas. Asimismo, establece que el reajuste anual para dicha asignación corresponderá al porcentaje equivalente a la tasa de inflación del año inmediatamente anterior.	Archivado.

7. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

Esta iniciativa legislativa se compone de dos artículos, incluida la vigencia. El primero modifica el artículo 187 de la Constitución Política y establece que la remuneración mensual de los congresistas de la República, que incluye factores salariales y no salariales, no podrá exceder de veinte (20) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV). Esta se reajustará cada año en proporción igual al aumento del salario mínimo. Asimismo, prevé que la remuneración de los congresistas no se entenderá

como un criterio para fijar el régimen salarial y prestacional de los demás funcionarios públicos, para quienes se determinará el monto salarial según lo devengado por el presidente de la República.

El artículo 2 dispone que este Acto Legislativo entra en vigencia a partir del 20 de julio de 2026 y deroga todas las normas que le sean contrarias, y establece un párrafo transitorio según el cual a los congresistas que lo declaren expresamente les será aplicada la disposición contenida en el artículo 1, a partir de la promulgación de este Acto Legislativo y hasta la terminación del período constitucional 2022-2026.

8. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones” establece que “En todo momento el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”. En consecuencia, dispone que “(...) deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

La jurisprudencia constitucional, en cuanto al alcance de la norma en cita, ha precisado que “(...) ‘las obligaciones previstas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos, el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes’. De manera que, en el trámite de todos los proyectos de ley (sean o no de origen gubernamental), resulta imperativo realizar un análisis específico del impacto fiscal de esas iniciativas cuando estas contengan una orden de gasto (gasto presupuestal) o un beneficio tributario (gasto fiscal)”⁵².

De acuerdo con lo pautado por la ley y la jurisprudencia constitucional, las iniciativas legislativas deben contener un análisis del impacto fiscal cuando ordena un gasto u otorgan un beneficio tributario. Para el caso, este proyecto de acto legislativo no tiene ningún costo fiscal y, por el contrario, busca reducir el gasto público. En consecuencia, es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y con lo que sobre esta materia ha desarrollado la Corte Constitucional.

9. CONFLICTO DE INTERESES

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, se considera que la votación y discusión del presente proyecto de ley no genera

⁵² Corte Constitucional. Sentencia C-424 de 18 de octubre de 2023. M.P.: José Fernando Reyes Cuartas..

conflictos de interés, puesto que no generaría beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que el objeto del mismo versa sobre funciones relacionadas con el registro civil y facultades propias de la Registraduría Nacional.

Sobre el particular, resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”⁵³.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.

Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, no exime al Congresista de identificar otras causales adicionales.

10. PLIEGO DE MODIFICACIONES


⁵³ Consejo de Estado. Sentencia 02830 de 16 de julio de 2019. C.P.: Carlos Enrique Moreno Rubio.

PLIEGO DE MODIFICACIONES		
TEXTO PRESENTADO PAL 027/2025 S	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE - PRIMERA VUELTA	OBSERVACIÓN
<p>Título: “Por el cual se modifica el artículo 187 de la constitución política y se dictan otras disposiciones”</p>	<p>Título: “Por el cual se modifica el artículo 187 de la constitución política y se dictan otras disposiciones”</p>	<p>No hay cambios.</p>
<p>Artículo 1º Modifíquese el artículo 187 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>“ARTÍCULO 187. La remuneración mensual de los congresistas de la República, que incluye factores salariales y no salariales, no podrá exceder de veinte (20) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV).</p> <p>Esta remuneración se reajustará anualmente en proporción igual al aumento del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV), y no será criterio para fijar el régimen salarial y prestacional de los demás funcionarios públicos, para quienes el monto salarial se fijará teniendo como base lo devengado por el presidente de la República”.</p>	<p>ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 187 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>“ARTÍCULO 187. La remuneración mensual de los congresistas de la República, que incluye factores salariales y no salariales, no podrá exceder de veinte (20) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV).</p> <p>Esta remuneración se reajustará anualmente en proporción igual al aumento del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV), y no será criterio para fijar el régimen salarial y prestacional de los demás funcionarios públicos, para quienes el monto salarial se fijará teniendo como base la asignación básica devengada por el Presidente de la República”.</p>	<p>Se precisa que el criterio para fijar el régimen salarial y prestacional de los demás funcionarios públicos será la asignación básica del presidente de la República, que es igual a la de los congresistas, según lo establece el Decreto 330 de 2024 y, en consecuencia, no comprende los factores salariales que el presidente de la República éste devengue.</p>
<p>ARTÍCULO 2. VIGENCIA. Este Acto Legislativo entra en vigencia a partir del 20 de julio de 2026 y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. A Los congresistas que lo declaren expresamente les será aplicada la disposición contenida en el artículo 1, a partir de la promulgación de este Acto</p>	<p>ARTÍCULO 2. VIGENCIA. Este Acto Legislativo entra en vigencia a partir del 20 de julio de 2026 y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. A Los congresistas que lo declaren expresamente les será aplicada la disposición contenida en el artículo 1, a partir de la promulgación de este Acto</p>	<p>Se propone ajuste de forma, reemplazando letra mayúscula por una minúscula.</p>

Legislativo y hasta la terminación del período constitucional 2022-2026.	Legislativo y hasta la terminación del período constitucional 2022-2026.	
--	--	--

11. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa, solicito a la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo N° 027 de 2025 Senado “Por el cual se modifica el artículo 187 de la constitución política y se dictan otras disposiciones” de acuerdo con el pliego de modificaciones propuesto.



MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Senadora de la República
Coalicción Pacto Histórico

**PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 027
DE 2025 SENADO “POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 187 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

El Congreso de Colombia

DECRETA:


ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 187 de la Constitución Política, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 187. La remuneración mensual de los congresistas de la República, que incluye factores salariales y no salariales, no podrá exceder de veinte (20) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV).

Esta remuneración se reajustará anualmente en proporción igual al aumento del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV), y no será criterio para fijar el régimen salarial y prestacional de los demás funcionarios públicos, para quienes el monto salarial se fijará teniendo como base la asignación básica devengada por el Presidente de la República”.

ARTÍCULO 2. VIGENCIA. Este Acto Legislativo entra en vigencia a partir del 20 de julio de 2026 y deroga todas las normas que le sean contrarias.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. A los congresistas que lo declaren expresamente les será aplicada la disposición contenida en el artículo 1, a partir de la promulgación de este Acto Legislativo y hasta la terminación del período constitucional 2022-2026.



MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico