



Proyecto de Ley No. _____ de 2022 “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”

Bogotá, D. C., agosto de 2022

Señor

DAVID RICARDO RACERO MAYORCA

Presidente de la Cámara de Representantes

Señor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General de la Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Presentación del Proyecto de Ley “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”.

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 140 numeral 1º de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley “*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 para fijar los gastos de representación de los miembros del Congreso Nacional*”, con el fin de surtir el respectivo trámite legislativo.

En este sentido, se presenta a consideración el presente Proyecto de Ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución.

Cordialmente,

**ANGÉLICA LOZANO
CORREA**

Senadora de la República
Partido Alianza Verde

**CATHERINE JUVINAO
CLAVIJO**

Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Representante a la Cámara por el Valle del
Cauca
Partido Alianza Verde

SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara
Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico



Proyecto de Ley No. _____ de 2022 “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”

CAROLINA GIRALDO BOTERO

Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda

FABIÁN DÍAZ PLATA

Senador de la República
Partido Alianza Verde

ELKIN R. OSPINA OSPINA

Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES

Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Alianza Verde

JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA

Representante a la Cámara por el Meta
Partido Alianza Verde

Cristian Danilo Avendaño Fino

Representante a la Cámara Santander
Partido Alianza Verde

DANIEL CARVALHO MEJÍA

Representante a la Cámara por Antioquia

IVÁN LEONIDAS NAME VASQUEZ

Senador de la República
Partido Alianza Verde

Proyecto de Ley No. _____ de 2022 “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”

PROYECTO DE LEY __ DE 2022

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

* * *

El Congreso de Colombia

DECRETA

ARTÍCULO 1o. OBJETO. La presente ley tiene por objeto 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 en virtud de las competencias establecidas en el artículo 150, numeral 19, literal e de la Constitución y los principios constitucionales de remuneración proporcional a la cantidad y calidad del trabajo, equidad, progresividad, solidaridad y prevalencia del interés general.

ARTÍCULO 2o. Adiciónese un (1) párrafo al artículo 2o de la Ley 4 de 1992, el cual quedará así:

ARTÍCULO 2o. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

- a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales;
- b) El respeto a la carrera administrativa y la ampliación de su cobertura;
- c) La concertación como factor de mejoramiento de la prestación de los servicios por parte del Estado y de las condiciones de trabajo;
- d) La modernización, tecnificación y eficiencia de la administración pública;
- e) La utilización eficiente del recurso humano;
- f) La competitividad, entendida como la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales;
- g) La obligación del Estado de propiciar una capacitación continua del personal a su servicio;
- h) La sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal;
- i) La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad;
- j) El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño;
- k) El establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo y directivo de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y de la Organización Electoral;
- l) La adopción de sistemas de evaluación y promoción basados en pruebas generales y/o específicas. En el diseño de estos sistemas se tendrán en cuenta como criterios, la equidad, productividad, eficiencia, desempeño y la antigüedad;
- ll) El reconocimiento de gastos de representación y de salud y de primas de localización, de vivienda y de transporte cuando las circunstancias lo justifiquen, para la Rama Legislativa.

Proyecto de Ley No. _____ de 2022 “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”

PARÁGRAFO. Las circunstancias que justifican el reconocimiento de los gastos de representación o las primas para los miembros del Congreso Nacional de las que habla el presente artículo no sólo deben acreditarse de forma general al momento en que el Gobierno expida la regulación de 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 promulgación de la presente ley.

ARTÍCULO 3o. Adiciónese un (1) párrafo transitorio al artículo 8o de la Ley 4 de 1992, el cual quedará así:

ARTÍCULO 8o. El Gobierno Nacional, en desarrollo de la presente Ley, determinará dentro de los diez (10) días siguientes a su vigencia, la asignación mensual de los miembros del Congreso Nacional, a partir de la cual se aplicará el artículo 187 de la Constitución Política.

La asignación mensual de que trata el presente artículo se aplicará en forma exclusiva a los miembros del Congreso y producirá efectos fiscales con retroactividad al primero (1o.) de enero de 1992.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Gobierno Nacional, en desarrollo de la presente Ley, dentro de los treinta (30) días siguientes a su promulgación, adecuará el reconocimiento de los gastos de representación y las primas de los miembros del Congreso del Congreso Nacional, a lo dispuesto en los párrafos 1o y 2o del artículo 2o de la presente ley. Esta adecuación no modificará el valor del sueldo básico vigente y tendrá efectos a partir del veinte (20) de julio del año 2022, sin perjuicio de la continuidad de la aplicación del artículo 187 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 4o. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 4 de 1992, el cual quedará así:

ARTÍCULO 15. Los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Registrador Nacional del Estado Civil tendrán una prima especial de servicios, que sumada a los demás ingresos laborales, igualen a los percibidos en su totalidad, por los miembros del Congreso para el año 2021, sin que en ningún caso los supere. El Gobierno podrá fijar la misma prima para los Ministros del Despacho, los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública.

A partir de la vigencia fiscal siguiente a la promulgación de la presente ley, la remuneración de los congresistas no será entendida como criterio para determinar el régimen salarial y prestacional de otros funcionarios públicos. Para ello, dentro de los treinta (30) días siguientes a la promulgación de la presente ley, el Gobierno Nacional deberá expedir una nueva norma para la fijación de los salarios y prestaciones de los funcionarios cuya remuneración se determina a partir de la remuneración mensual de los Congresistas.



Proyecto de Ley No. _____ de 2022 “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”

ARTÍCULO 5o. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De las Honorables Congresistas,

Cordialmente,

**ANGÉLICA LOZANO
CORREA**

Senadora de la República
Partido Alianza Verde

**CATHERINE JUVINAO
CLAVIJO**

Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Representante a la Cámara por el Valle del
Cauca
Partido Alianza Verde

SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara
Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico

CAROLINA GIRALDO BOTERO
Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda

FABIÁN DÍAZ PLATA
Senador de la República
Partido Alianza Verde

ELKIN R. OSPINA OSPINA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Alianza Verde



Proyecto de Ley No. _____ de 2022 “*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*”

JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA
Representante a la Cámara por el Meta
Partido Alianza Verde

Cristian Danilo Avendaño Fino
Representante a la Cámara Santander
Partido Alianza Verde

DANIEL CARVALHO MEJÍA
Representante a la Cámara por Antioquia

IVÁN LEONIDAS NAME VASQUEZ
Senador de la República
Partido Alianza Verde

Proyecto de Ley No. _____ de 2022 “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”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY __ DE 2022

“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. Contenido

1.	Contenido	7
1	Objetivo y resumen del Proyecto.	7
2	Justificación.	8
3	Antecedentes.	9
3.1	La Consulta Popular Anticorrupción.	9
3.2	Bloqueo institucional para reducir el salario de los congresistas por medio de los mecanismos legislativos ordinarios.	10
4	Motivos que sustentan la propuesta.	12
4.1	Comparación internacional del salario de los congresistas.	12
4.2	Desigualdad en la tasa de aumento salarial.	14
5	Repercusiones presupuestarias.	15
6	Test de proporcionalidad de la medida adoptada en el presente proyecto de ley.	16
6.1	Demostración de la idoneidad de la medida	17
6.2	Demostración de la necesidad de la medida	18
6.3	Demostración de la proporcionalidad estricta	19
7	No existe un conflicto de intereses por parte de los congresistas para votar el proyecto de acto legislativo.	19

1 Objetivo y resumen 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.

Lo anterior con el objeto de materializar los principios constitucionales de remuneración proporcional a la cantidad y calidad del trabajo, equidad, progresividad, solidaridad y prevalencia del interés general con relación al salario de los Congresistas, así como avanzar en el cumplimiento del punto 1 de la Consulta Anticorrupción.

Se trata entonces de un ejercicio de auto regulación del Congreso, que permite avanzar en la recuperación de la confianza de la ciudadanía en la institución legislativa y que además la tiene la competencia en virtud del artículo 150, numeral 19, literal e de la Constitución.

Proyecto de Ley No. _____ de 2022 “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”

2 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”¹. 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.

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 Gini² 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 2022 (\$34.418.133) equivale a 34.4 SMLMV de ese año (\$1.000.000).

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.

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

² Medida indicativa del nivel de distribución de los ingresos en una sociedad.

Proyecto de Ley No. _____ de 2022 “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”

3 Antecedentes.

3.1 La Consulta Popular Anticorrupción.

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. CÁRCEL A 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

Proyecto de Ley No. _____ de 2022 “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 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 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.

3.2 Bloqueo institucional para reducir el salario de los congresistas por medio de los mecanismos legislativos ordinarios.

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 sufrido un bloqueo que hace imposible que el Congreso se manifieste de fondo sobre la autorregulación de los salarios de sus integrantes.

El 16 de septiembre de 2015, se presentó a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2015 con el objetivo de incluir un límite constitucional en el literal e, numeral 17 del artículo 150, conforme el cual se fija, mediante ley, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. En este proyecto se propuso incluir un tope constitucional de 30 salarios mínimos a la

Proyecto de Ley No. _____ de 2022 “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”

asignación mensual de los Congresistas. Dicho proyecto fue acumulado el 18 de septiembre del mismo año con el Proyecto de Acto Legislativo 3 de 2015, en contra de la voluntad de los autores y autoras, incluso acumulando propuestas normativas diferentes, en contravía de la ley 5 de 1992. A su vez el Proyecto de Acto Legislativo 3 de 2015 fue negado por la plenaria del Senado el 12 de diciembre del 2016 y archivado de conformidad con el artículo 157 Ley 5 de 1992.

Posteriormente, el 25 de julio de 2016, se presentó nuevamente el contenido del proyecto de auto regulación de salarios del Congreso en el Proyecto de Acto legislativo 02 del 2016, esta vez con el respaldo de 140.000 firmas ciudadanas. Este proyecto propuso un tope de 25 salarios mínimos a la asignación mensual de los congresistas y una regla para su actualización anual conforme al incremento del Índice de Precios al Consumidor (IPC); sin embargo, la Comisión Primera de Senado postergó este proyecto en el orden del día lo que ocasionó su archivo por vencimiento de términos conforme el artículo 224 de la Ley 5 de 1992.

Adicionalmente, 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:

Número de proyecto	Título	Fecha de radicación	Objeto
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 régimen 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

Proyecto de Ley No. _____ de 2022 “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”

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.

4 Motivos que sustentan la propuesta.

El objetivo de esta pregunta es que la ciudadanía apruebe que se establezca un tope máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) a la remuneración salarial de los congresistas colombianos y altos funcionarios del Estado lo cual es pertinente teniendo en cuenta que:

(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 más alto, sólo 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, altos funcionarios y el salario mínimo. (iii) Disminuir la remuneración mensual de los congresistas permitirá reducir la brecha entre el ingreso de los congresistas y el promedio de los ciudadanos y además ubicaría 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 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 34 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

Proyecto de Ley No. _____ de 2022 “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”

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.

Cuadro 1³. Comparación regional de salario de los Congresistas:

País (año)	Salario Mínimo en dólares (USD)	Salario de los parlamentarios en dólares (USD)	Salario de los parlamentarios en pesos colombianos (COP)	Relación salario de los parlamentarios sobre el salario mínimo
México (2022)	252	5074	22796562	20,1
Colombia (2022)	222	7670	34418133	34,5
Brasil (2022)	223	6224	27962178	27,9
Chile (2022)	380	6661	29921212	17,5
Perú (2022)	259	4220	18956240	16,3
Paraguay (2022)	372	4780	21474295	12,8
Uruguay (2022)	471	7531	33832599	16,0
Ecuador (2022)	425	4759	21377428	11,2
Bolivia (2022)	327	2443	10974554	7,5
Argentina (2022)	373	2734	12281660	7,3
Venezuela (2022)	28	994	4465084	35,5
Promedio	302,9	4826,4	21678176,8	18,8
Promedio sin Venezuela	330,4	5209,6	23399486,1	17,1

Fuente: Elaboración propia.

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

³ Basado en los datos oficiales del salario mínimo mensual y remuneración mensual de los parlamentarios de América latina. Cálculos propios

Proyecto de Ley No. _____ de 2022 “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”

asignación final promedio de los congresistas en 2022 (sin incluir Venezuela) corresponde a \$23.399.486 pesos colombianos.

La situación para el año 2022 no varió mucho. Colombia continuó ocupando el primer lugar con los salarios más altos para los congresistas en la región. La siguiente tabla⁴ revela esta situación:



Fuente: Elaboración propia.

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 \$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 \$34 millones mensuales.

4.2 Desigualdad en la tasa de aumento salarial.

Es importante reconocer la necesidad de mantener el poder adquisitivo de la asignación salarial de todos 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

⁴ Ibidem. Basado en los datos oficiales del salario mínimo mensual y remuneración mensual de los parlamentarios de América latina. Cálculos propios

Proyecto de Ley No. _____ de 2022 “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”

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 inflación⁵.

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 2022, el salario de los miembros del congreso se ha incrementado en un 5.165,4% mientras que el salario mínimo aumentó un 1.933,6%. 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 2022 recibe un salario de \$34,418.000 millones un trabajador que recibe el mínimo percibe un salario de \$1.000.000 y su incremento anual fue de apenas \$91.474 en 2022, siendo más de 34.4 veces más alto el salario de los congresistas que el de los ciudadanos de a pie.

En otros términos, el aumento salarial de los congresistas equivale a 34 veces el aumento del salario mínimo. El panorama empeora si se tiene en cuenta que el 48,1% 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.

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% 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.

5 Repercusiones presupuestarias.

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 \$9.801.464 en el salario mensual de cada congresista por el establecimiento del tope de gastos de representación, según datos de 202 (últimos disponibles). Este valor multiplicado por 280 congresistas (108 senadores y 172 representantes en 2020) equivale a un ahorro de \$2.744'409.920 mensuales. Lo cual, equivale a un ahorro anual de \$32.932'919.040.

Cuadro 2⁶. Ahorro de recursos públicos que implica el presente proyecto (Cifras en pesos)

⁵ “Salario de los Congresistas vs Salario Mínimo”. Infografía Casa Editorial El Tiempo. 2009.

⁶ Fuente: Elaboración propia con base en los valores definidos por el Decreto 1779 de 2020

Proyecto de Ley No. _____ de 2022 *“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”*

Año	Sueldo Básico	Gastos de Representación	Prima Especial de Servicios
2020	\$8.321.993	\$14.794.660	\$11.301.480
	Valor gastos de representación según Proyecto de Ley (-60% sueldo básico)	\$4.993.195	(\$8.321.993*60%)
	Reducción gastos de representación	\$9.801.464	(\$14.794.660-\$4.993.195)
	Reducción % gasto de representación	66,25%	
	Ahorro total mensual	\$ 2.744´410.056	
	Ahorro total anual	\$32.932´920.674	

Fuente: Elaboración propia

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 2022) 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.

6 Test de proporcionalidad de la medida adoptada en el presente proyecto de ley.

De acuerdo con la normativa internacional y constitucional en el campo de los derechos sociales prestacionales como los salarios y demás conceptos de ingreso personal se impone como principal el mandato de progresividad que implica que una se alcance un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático puesto que precisamente contradice el mandato de progresividad.

Sin embargo, cuando los Estados encuentren justificaciones racionales y suficientes, es obvio que la prohibición de los retrocesos no puede ser absoluta, sino que es una prohibición *prima facie* esto conforme la jurisprudencia de la Corte Constitucional que en sentencia C-228 de 2011 consideró que:

*“Esto significa que, como esta Corte ya lo había señalado, un retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, pero puede ser justificable, y por ello está sometido a un control judicial más severo. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social.”*⁷

Ante tal panorama normativo se hace necesario realizar en la presente exposición de motivos el *test* de proporcionalidad diseñado por la jurisprudencia constitucional con el objeto de demostrar

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-228/2011. MP: Juan Carlos Henao Pérez.

Proyecto de Ley No. _____ de 2022 “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”

argumentativamente que no estamos ante una modificación normativa irracional. En la mencionada sentencia la Corte diseñó el siguiente *test* de proporcionalidad:

“El test de proporcionalidad en materia de regresividad de los derechos sociales ha utilizado los tres pasos que se plantean en el juicio de igualdad, es decir el principio de idoneidad que consiste en verificar si la medida regresiva tiene un fin constitucionalmente legítimo y un presupuesto constitucional que la justifique, en segundo lugar el presupuesto de la necesidad en donde se valora si de todas las medidas posibles, la que escogió el legislador es la menos regresiva, hasta llegar hasta al último paso del test de verificar la proporcionalidad en sentido estricto que consiste en confrontar el principio de no regresividad con otros principios constitucionales como la garantía de sostenibilidad del sistema o los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia cuando se trata de valorar el sistema de seguridad social, para establecer si en el caso concreto se presenta un mayor menoscabo del principio de progresividad frente al principio constitucional que se enfrenta a éste. Así por ejemplo en la Sentencia C-038 de 2004 se dijo que si se utiliza como presupuesto de justificación de la regresividad de un derecho social el fomento del empleo se debe constatar, “(i) que las medidas no fueron tomadas inopinadamente sino que se basaron en un estudio cuidadoso, y (ii) que el Congreso analizó otras alternativas, pero consideró que no existían otras igualmente eficaces que fueran menos lesivas, en términos de la protección del derecho al trabajo. Y (iii) finalmente debe el juez constitucional verificar que la medida no sea desproporcionada en estricto sentido, esto es, que el retroceso en la protección del derecho al trabajo no aparezca excesivo frente a los logros en términos de fomento del empleo”⁸.

A continuación se desarrollará el citado *test* de proporcionalidad:

6.1 Demostración de la idoneidad de la medida

Premisa mayor: El primer escaño del *test* de proporcionalidad exigido por la Corte Constitucional consiste en determinar si la medida de adoptada en el presente proyecto de ley tiene un fin constitucionalmente legítimo y un presupuesto constitucional que la justifique.

Premisa menor: La medida prevista en la presente ley tiene como finalidad armonizar las disposiciones de la Ley 4 de 1992 con el principio constitucional según el cual todas las decisiones de la administración pública deben estar motivadas y justificadas. En concreto, el presente proyecto de ley consiste en ordenarle al Gobierno Nacional que al momento de fijar el régimen salarial y prestacional de los miembros del Congreso de la República tenga en cuenta que para realizar el reconocimiento y pago de los gastos de representación de los mismos, es necesario que los parlamentarios acrediten mensualmente y de forma individual los montos que en efecto se utilizaron en este rubro.

La anterior disposición tiene fundamento en el artículo 209 de la Constitución conforme al cual la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. El máximo juez constitucional ha determinado que la necesidad de motivación y justificación de los actos de carácter administrativo proviene del cumplimiento de las normas constitucionales para garantizar que las autoridades públicas abusen del poder.⁹ Pues, en la medida en que deban acreditar, motivar y justificar sus decisiones tiene como objeto satisfacer tres exigencias¹⁰:

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-228/2011. MP: Juan Carlos Henao Pérez

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-204-2012. MP: Jorge Iván Palacio.

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección A. Sentencia 00064 de 2018. Rad: 0685-2010. MP: Gabriel Valbuena Hernández.

Proyecto de Ley No. _____ de 2022 “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”

- (i) Una exigencia propia de la democracia, en la medida que la administración debe dar cuenta ante los administrados de las razones por las cuales ha obrado en un determinado sentido. Cítese el artículo 123 de la Constitución Política que dispone: "(..)Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad".
- (ii) Una exigencia de realizar una buena administración, en ese orden de ideas, la obligación de motivar los actos administrativos lleva a la administración a tener que realizar un examen acucioso de los fundamentos de las decisiones que proyecta, de manera, que no se adopten decisiones sin suficiente justificación. ¿Cómo podrían reconocerse los gastos de representación si no se acreditan y justifican adecuadamente?
- (iii) Una exigencia de tipo procedimental porque la motivación de los actos administrativos facilita el control de las actuaciones del Estado. Así, el conocimiento de los motivos por los cuales la administración adopta una determinada decisión permite a los interesados conocer y apreciar las razones de las decisiones que los afectan.

En palabras del Consejo de Estado “Según el artículo 209 de la Constitución Política, la función pública se desarrolla conforme al principio de publicidad. Por ende, la carencia de motivación del acto administrativo es violatoria del principio de publicidad, dado que, precisamente, le otorga un carácter reservado o privado a razones que deben ser de público conocimiento. Por tanto, la falta de motivación implica que no hay una exposición clara del motivo que realmente originó una decisión en particular.”¹¹

Conclusión: Por las anteriores consideraciones de tipo constitucional, se permite concluir que la medida adoptada en el presente proyecto de ley no solo es idónea, sino que permite la armonización del procedimiento administrativo de reconocimiento y pago de los gastos de representación de los congresistas a los fines constitucionales de la función administrativa. La acreditación e individualización mensual de los gastos de representación no se trata de una carga desproporcionado sino del ejercicio natural de una buena gestión publicada basada en la eficiencia y razonabilidad de las decisiones.

6.2 Demostración de la necesidad de la medida

Premisa mayor: El segundo escaño del *test* de proporcionalidad consiste en analizar el presupuesto de la necesidad en donde se valora si de todas las medidas posibles, la medida adaptada por el presente proyecto de ley es la menos regresiva.

Premisa menor: La medida adoptada por el presente proyecto de ley consiste en una ponderación equilibrada entre el derecho de los miembros del Congreso de la República a recibir los gastos de representación como contraprestación al ejercicio de sus funciones públicas y los principios de razonabilidad y proporcionalidad descritos en el anterior apartado. La presente medida no pone en entredicho ni desconoce la importancia de la labor de representación política que realizan los parlamentarios en las diferentes zonas del territorio nacional, tan es así que este proyecto de ley no elimina la figura de los gastos de representación, sino que le impone una serie de requisitos concordes con la racionalidad, imparcialidad y deber de motivación de toda actuación del Estado en la medida en que el Gobierno Nacional al momento de fijar el régimen salarial y prestacional de los miembros del Congreso de la República tenga en cuenta que para realizar el reconocimiento y pago de los gastos de representación de los mismos, es necesario que los parlamentarios acrediten mensualmente y de forma individual los montos que en efecto se utilizaron en este rubro.

¹¹ Ibidem.

Proyecto de Ley No. _____ de 2022 “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”

Conclusión: En síntesis, el Gobierno Nacional, en ejercicio de su competencia de determinar con base en la ley la remuneración de los congresistas, deberá tener en cuenta que estos deben acreditar e individualizar los gastos de representación que efectivamente utilizaron. De lo contrario, se estaría reconociendo de manera uniforme el mismo monto de gastos de representación a congresistas que desarrollan sus labores de representación política en formas distintas.

6.3 Demostración de la proporcionalidad estricta

Premisa mayor: El tercer y último escaño del presente *test* consiste en demostrar que la medida adoptada en el presente proyecto de ley en no riña ni resulte excesivo en relación con los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia.

Premisa menor: A juicio del presente proyecto de ley las medidas adoptadas por el presente proyecto de ley, lejos de menoscabar los principios que soportan nuestro sistema legal, desarrollan integralmente sus propósitos y fines misionales.

El principio de solidaridad, tal y como fue definido por la jurisprudencia¹², es un deber impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo. La solidaridad es un elemento esencial de nuestro Estado Social de Derecho. Esta exigencia de solidaridad está especialmente concretada en cabeza de los servidores públicos porque se traduce en la necesidad de intervenir a favor de los más desventajados de la sociedad.

Como puso observarse en las cifras expuestas en los apartados anteriores, la remuneración de los congresistas en Colombia es de las más altas de la región y también la segunda con mayor desbalance en relación con el salario mínimo. Se hace exigible, entonces, en armonía con el deber de solidaridad social que las autoridades públicas cumplan una serie de exigencia que coadyuven al cierre de las brechas sociales y acerquen a las autoridades al nivel de vida de su población.

Conclusión: Para finalizar, es pertinente aclarar que las medidas de justificación y acreditación de los gastos de representación previstas en el proyecto de ley no significan su erradicación, por el contrario contribuyen a garantizar que se asigne a cada parlamentario los rubros que efectivamente gastó y acreditó.

7 No existe un conflicto de intereses por parte de los congresistas para votar el proyecto de acto legislativo.

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 redundan 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).

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-767 de 2014. MP: Jorge Ignacio Pretelt.

Proyecto de Ley No. _____ de 2022 “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”

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. María 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”¹³, 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”¹⁴. 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”¹⁵, debe ser real, no hipotético o aleatorio, lo cual supone, según lo expuesto por la Sala, “que el acto jurídico 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.”¹⁶. 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.”¹⁷ 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 moral. Esto último equivaldría a aceptar que en materia de conflicto de interés de los Congresistas impera la ética de que todo está permitido.”¹⁸

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)¹⁹ estableció el concepto de interés como: “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el

¹³ Sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 19 de julio de 1991, Exp. AC-1433, C.P. Dr. Diego Younes Moreno

¹⁴ Sentencia del 26 de julio de 1994. Radicación AC-1499. C.P. Dr. Delio Gómez Leyva.

¹⁵ Sentencia proferida el 23 de marzo de 2010; expediente PI 000198-00; C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas B.

¹⁶ Sentencia PI 0584 00 del 9 de noviembre de 2004.

¹⁷ Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; CP: Dr. Joaquín Barreto Ruiz

¹⁸ Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; CP: Dr. Joaquín Barreto Ruiz

¹⁹ 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 201 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.

Proyecto de Ley No. _____ de 2022 “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”

congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto”. Con esto se marca un claro el 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 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 normatividad vigente, sin que eso genere un conflicto de interés como dispone la norma antedicha.

7. Iniciativa legislativa del Congreso de la República para la presentación de proyectos de acto legislativo.

El Congreso cuenta con iniciativa legislativa para la presentación de proyectos de acto legislativo sobre cualquier tema, ya que ni la Constitución ni la Ley 5ª de 1992 establecen limitación alguna, como sí se hace para ciertas leyes cuya iniciativa legislativa es privativa del Gobierno en tanto se refieran a las cuestiones contempladas en el artículo 142 del Reglamento del Congreso.

Tratándose de proyectos de acto legislativo los requisitos para su presentación y trámite son los consagrados en el Título XIII de la Constitución Política (art. 375 y s.s.) y en el Capítulo VII de la Ley 5 de 1992 (art. 219 y s.s.), como lo dijo la Corte Constitucional en la sentencia C-1200 de 2003.

Así las cosas, se cumple la regla de iniciativa legislativa cuando los proyectos de acto legislativo son presentados por diez (10) miembros del Congreso, sin que para ello haya lugar a estudiar el tema objeto de la reforma constitucional, pues la iniciativa constituyente no es privativa.

De las Honorables Congresistas,

**ANGÉLICA LOZANO
CORREA**
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

**CATHERINE JUVINAO
CLAVIJO**
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

Proyecto de Ley No. _____ de 2022 “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”

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Representante a la Cámara por el Valle del
Cauca
Partido Alianza Verde

SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara
Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico

CAROLINA GIRALDO BOTERO
Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda

FABIÁN DÍAZ PLATA
Senador de la República
Partido Alianza Verde

ELKIN R. OSPINA OSPINA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Alianza Verde

JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA
Representante a la Cámara por el Meta
Partido Alianza Verde

Cristian Danilo Avendaño Fino
Representante a la Cámara Santander
Partido Alianza Verde

DANIEL CARVALHO MEJÍA
Representante a la Cámara por Antioquia

IVÁN LEONIDAS NAME VASQUEZ
Senador de la República
Partido Alianza Verde