



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 917

Bogotá, D. C., martes, 30 de octubre de 2018

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 039 DE 2018 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 20 de la Constitución Política, se establece la inclusión digital como derecho fundamental y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 29 de octubre de 2018

Honorable Representante

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo número 039 de 2018 Cámara, “por el cual se modifica el artículo 20 de la Constitución Política, se establece la inclusión digital como derecho fundamental y se dictan otras disposiciones”

Honorables Representantes:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir Informe de Ponencia para Primer Debate en Cámara del **Proyecto de Acto Legislativo 039 de 2018 Cámara, “por el cual se modifica el artículo 20 de la Constitución Política, se establece la inclusión digital como derecho fundamental y se dictan otras disposiciones”**. El Informe de Ponencia de este proyecto de Acto Legislativo se rinde en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Acto Legislativo 039 de 2018 Cámara, fue radicado el día 20 de julio de 2018 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los honorables Representantes a la Cámara: honorable Representante Diela Liliana Benavides Solarte, honorable Representante Juan Carlos Rivera Peña, honorable Representante Germán Alcides Blanco Álvarez, honorable Representante Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, honorable Representante Jaime Felipe Lozada Polanco, honorable Representante Félix Alejandro Chica Correa, honorable Representante Buenaventura León León, honorable Representante Jaime Felipe Lozada Polanco, honorable Representante José Gustavo Padilla Orozco, honorable Representante Yamil Hernando Arana Padauí, honorable Representante Adriana Magali Matiz Vargas, honorable Representante Wadith Alberto Manzur Imbett, honorable Representante Felipe Andrés Muñoz Delgado, recibido en comisión el día 13 de agosto de 2018 y notificada la designación como ponente el día 23 de septiembre. Una vez publicado en la *Gaceta del Congreso* número 565 de 2018, se presenta solicitud de audiencia pública por parte de la oficina de la Representante Juanita Gubertus, el 17 de septiembre del año en curso, el 11 de octubre de 2018, se solicitó prórroga por el Representante Juan Fernando Reyes Kuri. El 19 de octubre de 2018, se pidió aplazamiento por parte de la Representante Juanita Gubertus, solicitud que fue negada por la Mesa Directiva, concediendo en el mismo acto jurídico plazo de 3 días calendario para rendir ponencia.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El Proyecto de Acto Legislativo tiene como fin el siguiente:

1) Modificar el artículo 20 de la Constitución Política, para que el Estado garantice el derecho a la inclusión digital a todos los habitantes del territorio.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Antecedentes

Según los autores, el proyecto de Acto Legislativo representa el empoderamiento e inclusión de las personas por medio de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC), lo que a su vez supone un instrumento de desarrollo humano que disminuye la desigualdad social y la discriminación, brindándole a la ciudadanía la posibilidad de gozar de manera efectiva de sus derechos por medio de las herramientas tecnológicas, aportando beneficios a derechos como la libertad de expresión, educación, salud, trabajo, entre otros, lo que convierte a la tecnología en una gran aliada para lograr *igualdad de oportunidades, garantizar derechos y libertades políticas, y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos*, para así obtener los resultados que la sociedad actual exige.

Con relación al uso del internet en Colombia, información brindada por el DANE¹ da muestra de la necesidad que tienen las personas del uso y acceso a las nuevas tecnologías. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, en el año 2017 en la totalidad del territorio nacional, el 62,3% de la población de 5 años y más, utilizó internet, cifra que aumentó en relación al año 2016, cuyo porcentaje fue de 58,1%.

Sin embargo, el asunto no se centra en debatir la importancia y necesidad que tienen las personas para acceder a internet, sino la connotación que debe recibir esta herramienta como derecho de todos los colombianos, y el mecanismo por medio del cual se debe proteger. Ahora bien, ha quedado claro que todos los derechos son fundamentales, ya sea por tener tal definición constitucional, por ser de carácter individual, por su relación con la dignidad humana como criterio principal de identificación, por conexidad con alguno de los derechos establecidos como fundamentales, o simplemente porque para su eficacia se exija del Estado la obligación de abstención.

Con relación al tema, la Corte Constitucional en reiteradas jurisprudencias ha aclarado el carácter de fundamental que tienen todos los derechos, tras señalar que: (...) ²*Los derechos todos son fundamentales pues se conectan de manera directa con los valores que las y los Constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución. Estos valores consignados en normas jurídicas con efectos vinculantes marcan las fronteras materiales*

más allá de las cuales no puede ir la acción estatal sin incurrir en una actuación arbitraria. Significan, de modo simultáneo, admitir que en el Estado social y democrático de derecho, no todas las personas gozan de las mismas oportunidades, ni disponen de los medios indispensables que les permitan elegir con libertad aquello que tienen razones para valorar.

(...) *Restarles el carácter de derechos fundamentales a los derechos prestacionales, no armoniza, por lo demás, con las exigencias derivadas de los pactos internacionales sobre derechos humanos ya mencionados, que hacen parte del bloque de constitucionalidad según el artículo 93 de la Constitución. De acuerdo con la línea jurisprudencial expuesta y que reitera la Sala en la presente sentencia, la fundamentalidad de los derechos no depende – ni puede depender – de la manera como estos derechos se hacen efectivos en la práctica (...).*

Entonces lo que varía entre un derecho y otro, no es su denominación, sino los mecanismos que existen para su protección y la obligación que tiene el Estado frente a cada derecho en particular, reconociendo siempre que esta puede ser de abstención (derechos fundamentales), o puede consistir en la entrega de bienes y la prestación de servicios públicos (derechos sociales), es decir, existe una corresponsabilidad entre Estado y ciudadano, relacionada con el deber y obligación de cada uno de ellos.

Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho lo siguiente:³*Un derecho fundamental debe gozar de mecanismos de justiciabilidad ordinarios y preferiblemente también reforzados -como en el caso colombiano la acción de tutela. Sin embargo, el que un derecho no goce de tales mecanismos no significa que no sea fundamental, sino que su consagración normativa es defectuosa o incompleta.*

Ahora, volviendo al caso concreto del derecho a la inclusión digital, este podría ser equiparable a derechos relaciones con la prestación de servicios públicos, como es el caso del agua potable, de la energía eléctrica o la vivienda, y su protección y garantía debería ser en condiciones similares.

De ahí que, al hablar la Corte del servicio de agua potable, encontramos que ha sostenido en reiteradas oportunidades que, ⁴*si bien es cierto el agua potable tiene connotación de servicio público, también tiene el carácter de derecho fundamental cuando: “se utiliza para el consumo humano, ya que una falla en la prestación del mismo, se puede traducir en una afectación a derechos tan importantes como la vida, la salud y la dignidad humana entre otros (...).”*

(...) *en relación con la procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho al agua, la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado*

¹ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/tecnologia-e-innovacion/tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones-tic/indicadores-basicos-de-tic-en-hogar>

² <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-160-11.htm>

³ <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-372-11.htm>

⁴ <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-641-15.htm>

que, si bien los usuarios cuentan con otros medios de defensa para controvertir las actuaciones de las empresas de servicios públicos que lesionen sus intereses y derechos, también es cierto que existen ocasiones en las que esas conductas o decisiones afectan de manera evidente derechos fundamentales, como la dignidad humana, la vida, la igualdad, los derechos de las personas en situación de discapacidad, la educación, la seguridad personal, la salud, la salubridad pública etc., circunstancias en las cuales resulta procedente el amparo constitucional.

Bajo estos términos, el derecho al acceso al agua en condiciones de potabilidad puede ser protegido por vía de tutela cuando: (i) el líquido que se reclama, este destinado al consumo humano y en consecuencia exista una afectación particular del derecho fundamental o (ii) exista un perjuicio irremediable que autorice la intervención urgente del juez de tutela.

Teniendo en cuenta lo anterior, consagrar el derecho a la inclusión digital como inciso del artículo 20 de la Constitución Nacional, que habla sobre la libertad de expresión resultaría innecesario. Oportuno sería la creación de un nuevo artículo que haga parte del capítulo II, “De los derechos Sociales, Económicos y Culturales”, cuya protección y garantía se pueda dar por medio de la acción de tutela siempre y cuando cumpla con ciertos criterios y requisitos establecidos por el mismo legislador.

Es pertinente aclarar, que si bien en el marco internacional, organizaciones como la ONU han trabajado en la promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en internet, la propuesta de inclusión digital como inciso del artículo 20 de la Constitución Nacional no es equiparable a los trabajos realizados por dicha organización respecto al tema, ya que se tratan de proteger derechos humanos en internet y no de garantizar que todos los hogares tengan acceso al mismo.

Planteada de esta forma las cosas, no es oportuno rendir ponencia positiva en los términos radicados por el autor, es decir, la iniciativa de establecer la inclusión digital como derecho fundamental. Sin embargo, se ponen a consideración los argumentos aquí establecidos, para que su consagración se haga en el Capítulo II de la Constitución Nacional.

AUDIENCIA PÚBLICA:

El jueves 25 de octubre se celebró Audiencia Pública con la finalidad de dar claridad al tema de la iniciativa congresional, el Departamento de Derecho Telecomunicaciones de la Universidad Externado de Colombia, expresa que la iniciativa es favorable, dado que genera oportunidades para abrir el camino a los desafíos que plantea internet y las TIC en sociedades contemporáneas, pero que el impacto de las tecnologías no restringe sus implicaciones frente a la libertad de expresión, y a las distintas aristas del derecho a la información.

Expresa que el derecho estaría acorde en la categoría de nuevos derechos, y que su alcance

deberá determinarse en la ley que lo reglamente y a su vez que deberá estudiarse el capítulo donde está situado dicho derecho.

El Docente Jeison Torres Ávila, de la Universidad Nacional conceptúa que es necesario establecer la existencia de nuevos derechos, en especial el de la inclusión digital. Que los derechos cumplen no solo una función justificativa, también brindan la posibilidad de disfrutar algo, teniendo como consecuencia la concreción de un resultado reconocido por los sujetos como individuos o como colectividad. Adicionalmente expresa que el acceso a internet es un elemento de materialización de la democracia, y mecanismo para el alcance de la igualdad material.

A su vez intervino el doctor en Derecho y Tecnologías de la Información, Marco Emilio Sánchez Acevedo, argumenta que es importante tener en cuenta la ciberseguridad como instrumento para garantizar los derechos de los ciudadanos en el ciberespacio, lo que implica centrarse en prevenir o impedir que el adversario actúe, es decir que los carteles del ciberespacio tomen control, para ello se requiere el fortalecimiento jurídico, para disminuir la amenaza en la ecuación de riesgo.

Al finalizar la audiencia se llevó a cabo una disertación sobre las implicaciones que tiene para la Acción de Tutela que este nuevo derecho, y sí podría afectarla, se solicitó estudiar nuevamente la ubicación dentro de la Constitución de este nuevo derecho y su categorización como derecho fundamental o no.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO
Título: “por el cual se modifica el artículo 20 de la Constitución Política, se establece la inclusión digital como derecho fundamental y se dictan otras disposiciones”.	“por el cual se crea un nuevo artículo en el Capítulo II “De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales” de la Constitución Política y se establece la inclusión digital como Derecho”.
Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresión y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura. El Estado garantizará el derecho a la inclusión digital a todos los habitantes del territorio nacional. Para tal efecto, el Gobierno nacional establecerá una política pública progresiva de inclusión digital universal con metas anuales en su plan nacional de desarrollo.	Artículo 77A. <u>Todos los colombianos tienen derecho a la inclusión digital. El Estado fijará las condiciones necesarias para su efectividad y reducción de la brecha digital.</u> <u>La ley fijará los medios para la destinación de recursos que permitan garantizar este derecho.</u>

VI. PROPOSICIÓN

Haciendo uso de las facultades conferidas por la Ley 5ª de 1992, de conformidad con las consideraciones expuestas, me permito rendir informe de **ponencia favorable al Proyecto de Acto Legislativo número 039 de 2018 Cámara** “por el cual se modifica el artículo 20 de la Constitución Política, se establece la inclusión digital como derecho fundamental y se dictan otras disposiciones”, y respetuosamente sugiero a los honorables Representantes, que se apruebe la siguiente proposición:

Dése primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 039 de 2018 Cámara**, “por el cual se modifica el artículo 20 de la Constitución Política, se establece la inclusión digital como derecho fundamental y se dictan otras disposiciones”, de acuerdo con el texto que se adjunta a la presente.

De los honorables Representantes,

César Augusto Lorduy Maldonado
Ponente

Juan Fernando Reyes Kuri
Ponente

Juan Carlos Rivera Peña
Ponente

Gabriel Jaime Vallejo Chuffi
Ponente

Juanita María Goebertus Estrada
Ponente

Luis Alberto Albán Urbano
Ponente

Jorge Enrique Burgos Lugo
Ponente

Ángela María Robledo Gómez
Ponente

Carlos German Navas Talero
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 039 DE 2018 CÁMARA

“por el cual se crea un nuevo artículo en el Capítulo II “De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales” de la Constitución Política y se establece la inclusión digital como Derecho”.

El Congreso de la República
DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un nuevo artículo al Capítulo II “De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales” de la Constitución Política, de la siguiente manera:

Artículo 77 A. Todos los colombianos tienen derecho a la inclusión digital. El Estado fijará las condiciones necesarias para su efectividad y reducción de la brecha digital.

La ley fijará los medios para la destinación de recursos que permitan garantizar este derecho.

Artículo 3°. Este Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

De los honorables Representantes.

César Augusto Lorduy Maldonado
Ponente

Juan Carlos Rivera Peña
Ponente

Juan Fernando Reyes Kuri
Ponente

Carlos German Navas Talero
Ponente

Gabriel Jaime Vallejo Chuffi
Ponente

Luis Alberto Albán Urbano
Ponente

Juanita María Goebertus Estrada
Ponente

Ángela María Robledo Gómez
Ponente

Jorge Enrique Burgos Lugo
Ponente

INFORME DE PONENCIA PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 161 DE 2018 CÁMARA

por el cual se establece un tope para el salario de los Congresistas y servidores públicos del Estado.

Bogotá, D. C., 30 de octubre de 2018

Doctor

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia Proyecto de Acto Legislativo 161 de 2018 Cámara, por el cual se establece un tope para el salario de los Congresistas y servidores públicos del Estado.

Señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo conferido por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, someto a consideración de esta Corporación el informe de ponencia para primer debate en Cámara al **Proyecto de Acto Legislativo 161 de 2018 Cámara**, “por el cual se establece

un tope para el salario de los Congresistas y servidores públicos del Estado”.

Cordialmente,



ANGELA MARÍA ROBLEDO
Representante a la Cámara



INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Representante a la Cámara

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El **Proyecto de Acto Legislativo 161 de 2018 Cámara**, “*por el cual se establece un tope para el salario de los Congresistas y servidores públicos del Estado*”, de autoría del Presidente de la República Iván Duque Márquez, Ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez, honorable Representante César Augusto Ortiz Zorro, honorable Representante Fabián Díaz Plata, honorable Representante León Fredy Muñoz Lopera, honorable Representante David Ricardo Racero Mayorca, honorable Representante Mauricio Andrés Toro Orjuela, honorable Representante Katherine Miranda Peña, honorable Senador Angélica Lozano Correa, honorable Senador Gustavo Bolívar Moreno, honorable Senador Juan Castro Córdoba, honorable Senador Sandra Ortiz Nova, honorable Senador Julián Gallo Cubillos, honorable Senador Iván Marulanda Gómez, honorable Senador Jhon Milton Rodríguez, honorable Senador Eduardo Emilio Pacheco, honorable Senador Maritza Martínez Aristizábal, y otros.

Por decisión del Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara fueron designados como ponentes de las presentes iniciativas los honorables Representantes a la Cámara, José Jaime Uscátegui Pastrana, Jorge Méndez Hernández, Juan Carlos Rivera Peña, Élberty Díaz Lozano, Juan Carlos Lozada Vargas, Luis Alberto Albán Urbano, Inti Raúl Asprilla Reyes y Ángela María Robledo Gómez.

Una iniciativa similar ya había sido presentada 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. Dicho proyecto fue acumulado el 18 de septiembre del mismo año con el Proyecto de Acto Legislativo número 3 de 2015. Esta iniciativa fue negada por la Plenaria del Senado.

El 25 de julio de 2016 se presentó el Proyecto de Acto Legislativo número 02 del 2016, dicha iniciativa fue archivada por vencimiento de términos.

CONTENIDO DEL PROYECTO

Los presentes Proyectos de Acto Legislativo tienen como propósito modificar los artículos 53, 150 y 187 de la Constitución Política, con el fin de establecer: (i) un tope máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) a la asignación salarial de los congresistas colombianos, y (ii) evitar que se afecte el salario de aquellos servidores públicos que devenguen una remuneración mensual inferior a ese tope.

En el artículo 1° del presente Proyecto de Acto Legislativo se establece el objeto de la reforma constitucional presentada. En el artículo 2° se adiciona un párrafo al artículo 53 de la Constitución, así como se establecen 2 párrafos transitorios al mismo, en el los cuales se establece el tope salarial máximo de 25 salarios mínimos para cualquier servidor público o congresistas y se establece el mecanismo de transición a la norma para quienes ya devengan un salario superior actualmente. En el artículo 3° se modifica el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución para armonizar el texto constitucional con la reforma propuesta. En el artículo 4° se modifica el artículo 187 de la Constitución estableciendo que el incremento salarial de los congresistas y los demás servidores públicos se reajustará según el incremento del salario mínimo. Finalmente, el artículo 5° establece la vigencia.

AUDIENCIA PÚBLICA

Mediante Resolución número 013 de 2018 de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de Cámara fue convocada audiencia pública para escuchar el concepto de la ciudadanía sobre la iniciativa para reformar la Constitución, tal y como lo establece la Ley 5ª de 1992. De la presente audiencia pública se recogieron las siguientes intervenciones:

- Édgar Sanabria Melo. Consejo Superior de la Judicatura. Manifiesta que antes de la Ley 4ª de 1992 el Poder Judicial tenía unas bonificaciones o primas que correspondía el 90% de la base salarial, con la Ley 4ª de 1992 se hizo un incremento de los salarios, pero fue una pérdida de primas y bonificaciones. El salario de los Magistrados de Altas Cortes quedó atado al de los Congresistas. El salario de los jueces está condicionado al de los Magistrados de Altas Cortes, una reducción implica una reducción en “cascada” para todos, ya que todos están en relación a porcentaje de los Magistrados. Se va a generar un desajuste con la escala salarial de los funcionarios de la Rama Judicial. Esta iniciativa afecta también el artículo 53 de la Constitución.
- Fridole Ballen. Comisión Nacional del Servicio Civil. Cualquier modificación a la estructura de los salarios de los servidores públicos no debe ser atendida solo en un grupo

de servidores. La remuneración debe atender a la calidad y volumen de trabajo, el mínimo vital no solo corresponde a un salario mínimo. No resuelve este proyecto la inequidad de la asignación salarial. Los sueldos de la Rama no deberían estar atados a los de los Congresistas.

- Hernens Lada. Presidente Corjusticia. Ninguna de las preguntas de la Consulta Anticorrupción alcanzó el umbral para ser aprobada, por lo cual no hay razón de obligatoriedad para ser aprobada esta iniciativa. Es necesario que se dé un debate abierto sobre la relación del salario de los funcionarios públicos y la corrupción. Los salarios de altos funcionarios no tienen relación real y directa con la corrupción. No existe un estudio que permita definir que el tope de 25 smlv es conveniente o no. Un Ministro o un Fiscal deben tener una alta remuneración, porque ellos tienen las riendas del país y su responsabilidad es mayor que la de un gerente de Empresa Social del Estado.
- Manuel Restrepo. Universidad del Rosario. Este problema se genera por un mal diseño institucional, creando un modelo en que el Gobierno es el que define los salarios y no los propios Congresistas. El instrumento no es establecer un tope, sino establecer la proporcionalidad del salario de un Congresista en 1991 en relación al salario mínimo de esa época. El régimen de excepciones propuesto abre el debate sobre por qué a unos sí y a otros no. Este proyecto tiene serios problemas de bloque de constitucionalidad y de convencionalidad al resultar en afectación de las condiciones del desarrollo del trabajo, esto quiere decir que no se puede afectar la asignación salarial.
- María Fernanda Rojas. Concejal de Bogotá. Los proyectos de anticorrupción, que fueron concertados y presentados con el Gobierno, no tuvieron nunca mensaje de urgencia por parte del Presidente. Tanto el proyecto de Acto Legislativo como el de Ley resultan armónicos para poder realizar la propuesta de la consulta anticorrupción. Esta iniciativa busca disminuir la brecha existente entre el salario de los Congresistas y el salario mínimo en Colombia. Se ha desconocido continuamente en Colombia los principios de solidaridad y de igualdad con el incremento que han tenido los salarios de los Congresistas.
- Catherine Juvinao Clavijo. Veeduría Ciudadana Consulta Anticorrupción. Indigna que se diga que quienes votaron por la consulta es porque son envidiosos. Colombia es el sexto país más desigual del mundo. Debe

existir un criterio de técnico en el salario de los Congresistas. No es cierto que esta medida no ayude a disminuir la desigualdad en Colombia porque esta iniciativa hace parte de un paquete integral de propuesta de normas para corregir un problema estructural. La ciudadanía está cansada de la corrupción.

- Diego Laserna. Activista de la Consulta Anticorrupción. La pregunta que hacía más llamativa la consulta anticorrupción es justamente el salario de los Congresistas. La ciudadanía tiene fuertes reparos con los Congresistas. Existe un desespero en la ciudadanía.
- Julián Moreno. Activista. El consenso entre los partidos políticos y el Gobierno para presentar un paquete anticorrupción es producto de un respaldo popular de casi 12 millones de colombianos. La consulta popular tiene más legitimidad que el Presidente. Para la ciudadanía es importante la reducción de los salarios. Hay que retomar la discusión sobre la ética sobre lo público, en donde lo que importa es el servicio y no la remuneración. El Congreso tiene la oportunidad de dejar de ser la Institución con menos aceptación social, de igual forma se pone en juego si el Congreso es capaz de autorreformarse. Uno no llega al servicio público para recibir altos salarios sino para servir.
- Cristian David París. Viva la Ciudadanía. La fórmula actual de la Constitución permite que los Congresistas tengan aumentos superiores al del salario mínimo, por lo cual la brecha salarial ha venido incrementándose. Establecer un tope de 25 smlv resulta en un beneficio para los recursos públicos. No habría afectación a los derechos adquiridos en relación a los principios de igualdad y solidaridad.

CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

En la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo objeto de estudio se menciona que “fijar un monto máximo que reduzca la asignación actual de los congresistas (de 40 a 25 smlmv) 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 Gini¹ 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 2018 (\$31.249.680) equivale a 41,8 smlmv de este año, (\$747.242)”¹.

¹ *Gaceta del Congreso* número 736 de 2018.

Con este se busca que el salario de los Congresistas, que oscila entre los 40 smlv, sea más cercano al del promedio de los ciudadanos en

Colombia, así como también que resulte cercano al del promedio devengado por los Congresistas en América Latina.

País (año)	Salario Mínimo Mensual (USD)	Asignación mensual Congresistas (USD)	Asignación mensual Congresistas (Equivalencia en Pesos Colombianos)	¿A cuántos salarios mínimos equivale el salario de un congresista en cada país? (Asignación Congresistas del país/Salario Mínimo del país)
México (2018)	121	8.622	25.366.657	71.3
Colombia (2018)	265	10.526	31.249.280	39.7
Brasil (2018)	325	10.557	31.731.427	32.5
Chile (2018)	456	14.584	42.907.368	32
Perú (2018)	250	4.736	13.933.714	18.9
Paraguay (2018)	371	5.647	16.613.950	15.2
Uruguay (2018)	431	7.055	20.756.410	16.4
Ecuador (2018)	391	4.508	13.262.920	11.5
Bolivia (2018)	300	2.600	7.649.420	8.7
Argentina (2018)	544	4.133	12.159.637	7.6
Venezuela (2018)	65	60	110.328	0.9
Promedio	319	6.636	19.523.676	25.4
Promedio sin Venezuela	345	7.296	21.465.452	23.2

COMPARACIÓN REGIONAL DE SALARIOS (Tomado de la Exposición de Motivos)

Como se puede observar, el promedio del salario de un congresista en relación a al salario mínimo de cada país es de 23.2, por lo cual proponer que el límite salarial sea de 25 smlv no resulta desproporcionado y sí ajustado a una realidad regional. Con lo cual, al año vigente la asignación salarial de un Congresista sería de \$19.543.550.

De igual forma, en la exposición de motivos se menciona que “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”.² Con lo cual, el aumento salarial de los Congresistas actualmente es más elevado que el salario mínimo, lo cual hace que año tras año se amplíe más las diferencia con quienes ganan un salario mínimo. “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%”.³

Con lo anterior, se ha venido desconociendo el interés general, el derecho a la igualdad y el principio de solidaridad, ya que lo que se viene es presentando una suerte de mejorar continuamente las condiciones de ciertos servidores de forma más amplia, que al promedio de la población en el país, en donde se ha puesto de presente un trato desventajoso sobre personas que tiene condiciones favorables de forma considerada. Al respecto ha mencionando la Corte Constitucional en su Sentencia C-258 de 2013 que: “en el marco de un Estado Social de Derecho, en virtud del principio de solidaridad, quienes están mejor en la sociedad son los llamados a colaborar con aquellos que se encuentran en estado de vulnerabilidad, situación de indefensión o desprotección, o en estado de marginación. En este caso, considera la Carta que no es desproporcionado limitar a los servidores públicos con mejores salarios el derecho a mantener el poder adquisitivo real de su salario, con el fin de liberar y destinar recursos a cubrir, las necesidades relativas al gasto público social”.

Por lo anterior, no resulta cierto que esta medida resulte inconstitucional, ya que prima el interés general, el principio de igualdad y de solidaridad en el marco del Estado Social de Derecho. Pero además, esta iniciativa no busca bajar los sueldos de los actuales funcionarios, sino congelarlos, razón por la cual no se estaría violentando sus derechos y serían los nuevos funcionarios a quienes se les aplique este tope propuesto.

² Ibid

³ Ibid.

Adicional a lo ya mencionado, la presente iniciativa representa un ahorro considerable de

recursos públicos como se muestra en el siguiente cuadro:

	Actual (2016)	Con Proyecto	Ahorro de recursos públicos
Asignación Mensual			
Asignación mensual por congresista	27.929.064	17.236.350	10.692.714
Gasto mensual asignaciones Representantes a la Cámara (166 representantes)	4.636.224.624	2.861.234.100	1.774.990.524
Gasto mensual asignaciones Senadores de la República (102 senadores)	2.848.764.528	1.758.107.700	1.090.656.828
Gasto total mensual asignaciones congresistas	7.484.989.152	4.619.341.800	2.865.647.352
Primas anuales			
1,5 asignaciones mensuales al año por congresista	41.893.596	25.854.525	16.039.071
Gasto en primas anuales Representantes a la Cámara	6.954.336.936	4.291.851.150	2.662.485.786
Gasto en primas anuales Senadores de la República	4.273.146.792	2.637.161.550	1.635.985.242
Gasto total en primas anuales congresistas (268 congresistas)	11.227.483.728	6.929.012.700	4.298.471.028
Gasto anual (12 asignaciones + primas)			
Gasto anual por remuneración a un congresista	377.042.364	232.690.725	144.351.639
Gasto anual por remuneración Representantes a la Cámara	62.589.032.424	38.626.660.350	23.962.372.074
Gasto anual por remuneración Senadores de la República	38.458.321.128	23.734.453.950	14.723.867.178
Gasto anual por remuneración al total de congresistas	101.047.353.552	62.361.114.300	38.686.239.252
Gasto cuatrienio (a precios constantes de 2016)			
Gasto cuatrienio por remuneración a un congresista	1.508.169.456	930.762.900	577.406.556
Gasto cuatrienio por remuneración Representantes a la Cámara	250.356.129.696	154.506.641.400	95.849.488.296
Gasto cuatrienio por remuneración Senadores de la República	153.833.284.512	94.937.815.800	58.895.468.712
Gasto cuatrienio por remuneración al total de congresistas	404.189.414.208	249.444.457.200	154.744.957.008

CUADRO DE AHORRO DE RECURSOS PÚBLICOS TOMADO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Como se puede ver, el ahorro que representaría esta propuesta es de \$154.744.957.008 a valores de 2016, eso sin contar el ahorro que se podría percibir de los demás cargos del Estado que tendría una reducción.

Por otro lado, se ha mencionado que esta propuesta desencadenaría un efecto cascada en las asignaciones de diversos servidores públicos que de forma directa o indirecta tiene atado el salario al de los Congresistas, sin embargo cabe aclarar que para evitar justamente eso, la mesa técnica que elaboró este proyecto también presentó el Proyecto de ley número 162 de 2018 que busca reglamentar esta situación, en el cual se menciona en su artículo 2° se establece que “El Gobierno nacional deberá tomar las medidas necesarias para que con el tope de 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes a que se refiere la presente ley, en ningún caso, se afecte el salario de aquellos servidores públicos que devenguen una remuneración mensual inferior a ese tope”.

Cabe aclarar que este punto fue elevado a Consulta Popular, en la cual se les preguntó a los y las colombianas lo siguiente:

“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?”.

El resultado de la Consulta en el punto específico que hace relación al presente Proyecto de Acto Legislativo fue 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.” Pero esto no implica que no exista un mandato popular claro y manifiesto para que el Congreso de la República apruebe la reforma constitucional que llevaría a buen puerto esta propuesta de reducir los salarios, en donde el sentir de la ciudadanía, que es el constituyente primario, debe ser atendido de debida forma por el Congreso, demostrando que es manifestación del poder popular y soberano.

PROPOSICIÓN:

Por las razones expuestas, proponemos a la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de Acto legislativo 161 de 2018 Cámara**, “por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas y servidores públicos del Estado”. Según el texto radicado por los autores.

Cordialmente,


ANGELA MARIA ROBLEDO
Representante a la Cámara


INTI RAUL ASPRILLA REYES
Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 161 DE 2018 CÁMARA

por el cual se establece un tope para el salario de los Congresistas y servidores públicos del Estado.

Bogotá, D. C., 30 de octubre de 2018

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

La Ciudad

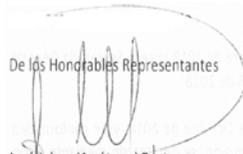
Asunto. Informe de Ponencia al Proyecto de Acto Legislativo 161 de 2018 Cámara, *por el cual se establece un tope para el salario de los Congresistas y servidores públicos del Estado.*

Respetado Presidente Hoyos:

Atendiendo la honrosa designación hecha por usted de conformidad con el Acta número 012 del 2018 de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes y con base en lo establecido en los artículos 144, 150 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo 161 de 2018 Cámara, *por el cual se establece un tope para el salario de los Congresistas y servidores públicos del Estado.*

De los honorables Representantes

De los Honorables Representantes



José Jaime Uscátegui Pastrana
Ponente – Coordinador



Juan Carlos Lozada Vargas
Ponente



Jorge Enrique Burgos
Ponente



Luis Alberto Albán
Ponente

CONTENIDO DEL INFORME DE PONENCIA

El presente informe rendirá ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 161 de 2018 Cámara, *por el cual se establece un tope para el salario de los Congresistas y servidores públicos del Estado.* Entre las consideraciones que se abordarán en este informe de ponencia se plantean: (I) El trámite, (II), el objeto de la reforma, (III) los fundamentos legales, (IV) una aproximación al problema y la justificación de la iniciativa, (V) el impacto fiscal y las repercusiones presupuestarias, (VI) el posible conflicto de intereses y, (VII) la proposición final.

I. TRÁMITE

El Proyecto de Acto Legislativo número 161 de 2018 Cámara “por el cual se establece un tope para el salario de los Congresistas y servidores

públicos del Estado” es un Proyecto de Acto Legislativo concebido bajo la Mesa Técnica Anticorrupción liderada por el Presidente de la República, Iván Duque Márquez y los demás promotores de la Consulta Anticorrupción. Sus autores son: la Ministra del Interior Nancy Patricia Gutiérrez, honorable Senadora Angélica Lozano Correa, honorable Senador Gustavo Bolívar Moreno, honorable Senador Juan Castro Córdoba, honorable Senadora Sandra Ortiz Nova, honorable Senador Julián Gallo Cubillos, honorable Senador Iván Marulanda Gómez, honorable Senador Jhon Milton Rodríguez, honorable Senador Eduardo Emilio Pacheco, honorable Senadora Maritza Martínez Aristizábal, y otras firmas, honorable Senador César Augusto Ortiz Zorro, honorable Senador Fabián Díaz Plata, honorable Senador León Fredy Muñoz Lopera, honorable Senador David Ricardo Racero Mayorca, honorable Senador Mauricio Andrés Toro Orjuela, y la honorable Senadora Katherine Miranda Peña.

El proyecto objeto de estudio fue radicado el 18 de septiembre de 2018 ante la Secretaría General de Cámara y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 736 de 2018.

Fue recibido en la Comisión Primera Constitucional el 4 de octubre de 2018, y de conformidad con el Acta número 012 de 2018 de la Mesa Directiva de la Comisión, se designaron mediante oficio del 9 de octubre como ponentes a los honorables Representantes; honorable Representante José Jaime Uscátegui Pastrana (Coordinador), honorable Representante Jorge Méndez Hernández (Coordinador), honorable Representante Juan Carlos Rivera Peña, honorable Representante Juan Carlos Lozada Vargas, honorable Representante Jorge Enrique Burgos, honorable Representante Inti Raúl Asprilla Reyes, honorable Representante Luis Alberto Albán Urbano, y la honorable Representante Ángela María Robledo Gómez.

De igual manera, mediante Acta número 016 de 2018 de la Mesa Directiva de la Comisión, se designó al honorable Representante Jorge Enrique Burgos Lugo en reemplazo del honorable Representante Élburt Díaz Lozano, quien renunció.

1.1 Audiencia Pública

Tras las reuniones de coordinación, los ponentes del proyecto solicitaron mediante oficio del 19 de octubre a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes la realización de una Audiencia Pública, que convocara y garantizara la asistencia de expertos en materia de función pública, régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, con el fin de ilustrar a los miembros de la Comisión Primera sobre los efectos jurídicos, administrativos y sociales que la presente reforma pueda generar.

El día 29 de octubre de 2018, de acuerdo a la Resolución número 013 del 23 de octubre de 2018, tuvo lugar la audiencia pública convocada por la

Comisión Primera de la Cámara de Representantes sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 161 de 2018 Cámara, por el cual se establece un tope para el salario de los Congresistas y servidores públicos del Estado. En ese sentido se invitaron a los siguientes conferencistas;

NOMBRE	CARGO	ASISTENCIA
Nancy Patricia Gutiérrez	Ministra del Interior	SE EXCUSA
Alberto Carrasquilla	Ministro de Hacienda	SE EXCUSA
Fernando Antonio Grillo Rubiano	Director Departamento Administrativo de la Función Pública	SE EXCUSA
Alejandro Linares	Presidente Corte Constitucional	SE EXCUSA
Fernando Carrillo Flórez	Procurador General de la Nación	Delega
Édgar Carlos Sanabria Melo	Presidente Consejo Superior de la Judicatura	ASISTE
Fridole Ballén Duque	Comisionado Nacional del Servicio Civil	ASISTE
César Palomino Castro	Magistrado Consejo de Estado	ASISTE
Hermes Darío Lara	Magistrado Tribunal superior de Bogotá Presidente CorJusticia	ASISTE
Édgar González Salas	Exdirector Departamento Administrativo de la Función Pública	SE EXCUSA
Eduardo Pizano de Narváez	Director Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo	SE EXCUSA
Manuel Alberto Restrepo Medina	Universidad del Rosario Facultad de Jurisprudencia Posgrados	ASISTE
César Antonio Cohecha León	Vicedecano Facultad de Derecho Universidad Nacional de Colombia	SE EXCUSA
Alberto Montaña Plata	Director Departamento Administrativo Facultad de Derecho - Universidad Externado	SE EXCUSA

De igual manera, se inscribieron como conferencistas las siguientes personas:

NOMBRE	CARGO
María Fernanda Rojas Mantilla	Concejala Partido Alianza Verde
Catherine Jubino Clavijo	Activista Veeduría Ciudadana
Diego Laserna	Activista Consulta Anticorrupción
Julián Moreno	Activista Consulta Anticorrupción
Cristian David París	Asesor de Lobbying y Presión Política Corporación Vive la ciudadanía

Édgar Carlos Sanabria Melo

Presidente Consejo Superior de la Judicatura

El Magistrado Édgar Carlos Sanabria Melo, Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, en su intervención expresó las preocupaciones que tiene frente al desequilibrio que crearía el proyecto en los salarios de la Rama Judicial y la pérdida en cascada de salarios de los diferentes niveles de la administración de justicia que dependen del salario de los Magistrados de Altas Cortes, y que tienen bajo su responsabilidad la administración de la justicia del país. En este sentido, el Magistrado Sanabria expresó que antes de la Ley 4ª de 1992 (Régimen Salarial del sector público)

el poder judicial tenía bonificaciones y primas que representaban casi el 96% de la base salarial y, además, tenían la retroactividad de las cesantías. Con la Ley 4ª de 1992 se logró un incremento en la remuneración de los salarios, pero a la vez se dio una disminución real hacia el futuro de los incrementos salariales por cuanto la pérdida de las primas, bonificaciones y retroactividad de las cesantías.

Asimismo, con la ley mencionada anteriormente, el salario de los Magistrados de las Altas Cortes quedó ligado inexorablemente al de los Congresistas, de manera tal que se creó una prima especial de servicios para ajustar el salario de los Magistrados de las Altas Cortes al de los Congresistas, sin que se pueda exceder el tope. Igualmente, los salarios de los Magistrados del Tribunal, que son de segundo nivel, están ligados a los salarios de los Magistrados de Altas Cortes, puesto que su salario es el 80% de los salarios de los Magistrados de las Altas Cortes.

Los jueces civiles de circuito y de distrito también se verían afectados, en razón de que sus salarios también se calculan tomando en cuenta el de los Magistrados de las Altas Cortes. En el primer caso es el 47,7% del 70% del salario de los Magistrados de las Altas Cortes y en el segundo caso el 34,7% del 70% del mismo salario.

Por otro lado, el desequilibrio en la Rama Judicial se creía en la medida que los salarios de los funcionarios que dependen de alguna forma de los Magistrados de las Altas Cortes se verían disminuidos al punto que, un juez que a día de hoy gana más que un servidor judicial empleado, con la medida podría llegar a estar por debajo, por el hecho de que los servidores judiciales empleados no se verían afectados por la medida.

Hermes Darío Lara

Presidente – Corporación de Jueces y Magistrados de Colombia – CorJusticia

El Magistrado Hermes Lara inicia su intervención, resaltando la posición de CorJusticia la cual desde la Rama Judicial fue una de las entidades de carácter privado que estuvo en contra de la pasada contienda democrática en relación con los aspectos de corrupción en el país. Así mismo enfatiza que esta consulta popular, de la que surge esta idea de reformar la Constitución no obtuvo el umbral en ninguna de las preguntas y por esto no debe ser visto como algo obligatorio para el Congreso de la República.

Por otro lado, el Magistrado argumenta que en Colombia se está acostumbrado a que cualquiera que hable a favor o en contra de determinada idea es estigmatizado y enfatiza como en este caso específico se está estigmatizando a aquellos que están defendiendo la idea de que no se defiende la equidad con esta clase de proyectos en un país como Colombia y que el contenido populista que tiene este proyecto busca llevar al país y a los

Colombianos a querer ver que en el salario está la corrupción.

Para el Magistrado, en este proyecto se están dando palos de ciego para cumplir algo que no se puede cumplir en un país como Colombia que debe manejar la economía de una manera coherente teniendo en cuenta las políticas de Estado. Así mismo, enfatiza nuevamente como el populismo que genera esta clase de iniciativas llevan a que se dé una envidia salarial la cual busca imperar en la normatividad del país y resalta como esa clase de políticas perversas que llenan de engaño a la gente tienen al país vecino como lo tienen.

Por otro lado el invitado Hermes Lara, hace hincapié en la importancia de la constituyente y destaca que su reforma no es un juego evidenciando que los cambios que se han realizado anteriormente fueron realizados con fundamento y valides pero que ahora no se debe permitir realizar modificaciones con postulados como fijar en 25 salarios siendo este un número con el que se han casado, que no se sabe ¿por qué?

Así mismo, el Magistrado Lara evidencia su inquietud e inconformismo en si se debe pagar lo mismo a un Ministro que a un gerente de una empresa privada, dado que su responsabilidad no es la misma y que a un ministro, Magistrado de Corte o Fiscal se le debe dar la más alta remuneración ya que tienen en sus riendas al Estado colombiano que no es llevar a cualquier empresa privada.

Por otro lado, el Magistrado enfatiza que no es por un tema salarial que se debe ver el desarrollo de un país y esa brecha que hay no es el fundamento y no puede serlo para desarrollar una política salarial para Colombia debido a que la brecha salarial está y la lucha de clases entre la burguesía alta y la burguesía media que hay que acabarla y volverla burguesía baja o burocracia baja, siendo la única alternativa que considera puede implementarse.

Así mismo, el Magistrado resalta que el engaño con el que se ha traído al país con esta clase de propuestas no tiene ningún soporte sólido y solicita al presidente, los Representantes y colombianos que se despierten ahora porque no van a tener esa posibilidad más adelante y se puede estar cayendo en esa trampa del socialismo del Siglo XXI.

Para finalizar el Magistrado destaca que la respuesta que espera el país de este proyecto, es una respuesta constitucional que este lejos de los intereses privados y solicita como presidente de Coljusticia que este proyecto no sea tramitado y se hunda en la Cámara de Representantes.

Desde la academia, para el profesor de jurisprudencia Manuel Restrepo, los Constituyentes de 1991 crearon un mal diseño institucional en cuanto que, para evitarle líos al Congreso, le quitó la potestad de fijarse sus sueldos y de determinar la manera de establecer

los incrementos, dándole esta competencia al Gobierno nacional, que a través de certificaciones anuales que emite el Contralor General de la República, decreta cuánto va a ser el incremento del salario de los Congresistas. El problema en la actualidad radica en que se ha creado una brecha cada vez más amplia entre el aumento del Salario Mínimo Legal Vigente y el de los Congresistas que sirve de referencia para los altos funcionarios, a lo cual el profesor Restrepo propone como solución que el instrumento para ajustar los salarios no sea establecer un tope, como se presenta en el proyecto, sino cambiar la fórmula de ajuste salarial y establecer un cálculo equiparable frente a los ingresos de un Congresista en 1991 y el de un ciudadano común de la misma época.

Fridole Ballén Duque

Comisión Nacional Servicio Civil

El comisionado Ballén considera que “el eje del proyecto tiene que ver con la equidad remunerativa en Colombia” más que con una lucha anticorrupción, pues sostiene que la motivación de los congresistas para desempeñar el cargo es más su capacidad de incidencia que la asignación salarial. “Muchos de ellos tienen el propósito de incidir que podríamos considerar altruistas; otros, quizás están motivados por la capacidad de incidir en otro tipo de asuntos, como, por ejemplo, en la asignación de presupuestos”, afirma el comisionado, para así descartar la afirmación de que el salario sea la motivación que tiene un ciudadano para llegar al Congreso de la República.

En este sentido, y partiendo que la verdadera cuestión de la Iniciativa es la equidad remunerativa, el comisionado Fridole Ballén cree “que es más un golpe de opinión, pero no resuelve de fondo el problema de la equidad en la asignación salarial en Colombia”. Para él, la reducción de los salarios de los congresistas no disminuye la brecha salarial, por lo que afirma: “creo que no resuelve problemas de fondo”. Por tal razón, Ballén sostiene que “se debe llegar a debates mucho más profundos que los salarios de los congresistas”, enfatizando en la importancia de guiar la cuestión hacia la formación de una cultura democrática en la ciudadanía.

Para Ballén, el verdadero problema está en amarrar los salarios de otros funcionarios con los de los congresistas. Para él, “la remuneración está fijada de acuerdo a la responsabilidad y riesgos del cargo, también de la calidad”. Por esta razón, según Ballén, la fijación salarial de cada cargo del Estado debe estar de acuerdo con sus particularidades, o al menos con el contexto del sector en el que se encuentra enmarcado dicho cargo. En este mismo sentido, Ballén considera que “cualquier modificación a la estructura de los salarios en Colombia no puede ser vista en torno a un cargo público”.

Manuel Alberto Restrepo

Facultad de Jurisprudencia – Universidad del Rosario

Por otro lado, el profesor presenta tres problemas constitucionales al proyecto:

1. En cuanto a la redacción, no es clara la situación enunciada en el artículo 2° en el sentido de que en razón de solidaridad y equidad se le puede reducir el salario a los Congresistas, si es en 25 o 40 SMMLV.
2. En cuanto a las expresiones, no se entiende por qué unas sí y otras, como también por qué no se incluyen los planteamientos de la OCDE, en donde dicen que las autoridades que vigilan deberían tener un salario equiparable a los vigilados.
3. Por último, el proyecto presenta problemas de constitucionalidad en cuanto a que, en razón del bloque de constitucionalidad y los planteamientos de la OIT, se estaría afectando las condiciones de trabajo, puesto que se estarían debilitando las condiciones de trabajo que ya tiene reconocidas los trabajadores.

María Fernanda Rojas Mantilla

Concejal Partido Alianza Verde

Se refirió al surgimiento de los proyectos de ley y la solicitud de trámite de urgencia a la que se comprometió el Gobierno. Sobre los dos proyectos en cuestión, afirma que ambos tienen una relación armónica. De esta forma, la constitucionalidad del uno depende de la aprobación del otro. Además, recuerda los fines de las iniciativas: el Proyecto de Acto legislativo que pretende modificar los artículos 53, 150 y 187 de la Constitución para establecer como tope 25 salarios mínimos la remuneración de los Congresistas, y el proyecto de ley que modifica la Ley 4ª de 1992. El principal objetivo es disminuir la brecha entre este salario y el del promedio de los ciudadanos.

Para sustentar su posición, menciona que el salario de los Congresistas actualmente ronda los 31.249.680 pesos lo que equivale a 40 SMLV. Por ello, al disminuir la cantidad de salarios, no solo se disminuiría la brecha, también se cambiaría la fórmula de aumento salarial. Del mismo modo, se les daría participación (en materia de control y vigilancia) a los Congresistas en la discusión anual del porcentaje de incremento del salario. Asimismo, hace énfasis en que la iniciativa no es nueva, ya que se han presentado al menos tres proyectos de ley con el mismo propósito.

En el mismo sentido, afirma que con la medida se promueve el derecho a la igualdad y el principio de solidaridad. En primer lugar, se evitarían condiciones artificiales que favorezcan a los sectores que ya cuentan con altos beneficios y trato desproporcionado entre los servidores públicos. Luego, y haciendo referencia a la Sentencia C-258

de 2013, reafirma que quienes se encuentran en situación de ventaja deben ayudar a las personas en condición de vulnerabilidad e inestabilidad. Por ello, hace la comparación internacional de la cantidad de salarios mínimos que ganan los Congresistas en otros países.

Catherine Jubiano Clavijo

Veeduría Ciudadana mandato anticorrupción

En primer lugar, y refiriéndose a las intervenciones anteriores, menciona que es indignante creer que quienes votaron a favor de la reducción de los salarios lo hicieron por envidia y que medidas como la presentada no resuelven problemas de fondo. (Representante Lorduy, solicita una moción de orden en el que reclama que los Representantes no han sido quienes afirman que el argumento principal del voto ha sido la envidia).

Introduce su planteamiento diciendo que Colombia es el sexto país más desigual, donde el salario promedio no es el mínimo, sino que es cerca de 570.000 pesos. Por ende, que existen unos criterios técnicos a los que debería obedecer el aumento del salario de los Congresistas. Resalta que ninguna medida por sí misma resuelve la inequidad, y, por ello, los proyectos en cuestión se presentan como un paquete. Del mismo modo, se refiere a la Sentencia (C-258/2013) que justifica la discusión sobre el principio de solidaridad y que de allí se derive la reducción de los salarios de los altos funcionarios del Estado.

Además, hace hincapié al decir que el salario de los Congresistas ha aumentado en un 3.600% desde 1992. De esta forma, al hablar de envidia se es injusto e irrespetuoso con la ciudadanía. Debería existir una conciencia del ahorro que permita concebir al servicio público de manera distinta y no como una herramienta para enriquecerse. Para las funciones que tiene un Congresista, es un suficiente un salario de 20.000.0000 de pesos. Y ante las preocupaciones planteadas sobre las afectaciones a los empleados, afirma que el Proyecto de ley número 162 los desvincula del régimen salarial de los Congresistas. Así, después de una jornada de consulta popular, se deberían hacer los ajustes institucionales necesarios para respetar el pacto realizado por la ciudadanía.

Diego Laserna

Activista Consulta Anticorrupción

Como miembro de los promotores y activista a favor de la medida, reitera que la Consulta Anticorrupción sirvió como mandato de casi 12 millones de personas al Congreso para aprobar las iniciativas de la misma. Al preguntar a la ciudadanía, la que más interesaba era la propuesta de reducción de salarios. Eso sin duda, da un carácter de relevancia a los proyectos presentados. Se refiere a la situación internacional al mencionar que la ciudadanía está escogiendo mandatarios por su descontento con

la corrupción. Así, afirma que Colombia tiene la oportunidad única para cambiar el país.

En función de las intervenciones anteriores, Laserna afirma que la forma para evitar caer en el Socialismo del Siglo XXI, es aprobar propuestas como estas, en las que participó la ciudadanía. Además, que no es por envidia, que a quienes hacen su trabajo bien se les recompensa. En ese sentido, sería un mensaje de honestidad y transparencia para los colombianos, además de solidaridad en la que los Congresistas reducen sus salarios para dárselos y ayudar a sus representados.

Julián Moreno

Activista Consulta Anticorrupción

Julián Moreno apuntó a enfatizar la importancia del compromiso adquirido ante el alto índice de participación de la consulta. Para él, “el punto de origen y el compromiso político que se estableció cuando se convoca una mesa técnica de los partidos políticos a construir una agenda anticorrupción era, precisamente, derivada del apoyo popular de cerca de 12 millones de personas, que por muy poco, no alcanzó el umbral”. El énfasis que hace Moreno en la importancia de la consulta popular se evidencia cuando afirma que “La Constitución del 91 fue moderna porque estableció unos criterios para profundizar la democracia participativa”.

Para él, la participación de la consulta fue tan importante, y debe ser tenida en cuenta que “la consulta anticorrupción tiene más respaldo popular que el presidente que actualmente tenemos”, por lo que su mandato debe ser obedecido.

Para Moreno, la brecha salarial es un tema muy importante para que la población haya decidido apoyar la disminución de los salarios de los Congresistas: “A la ciudadanía le parecía importante bajarle los salarios a los Congresistas porque, efectivamente, las brechas salariales en Colombia son dramáticas”. De hecho, Colombia es de los países de la OCDE con mayor brecha salarial. Este aspecto también surge de la distinción entre el servicio público y el privado, pues se considera que este último, y no el primero, es el campo para producir ganancias.

Finalmente, Moreno considera que “el Congreso tiene la oportunidad para dejar de ser la entidad pública más desprestigiada del país”. Según Moreno, “los colombianos ven en el Congreso de la República algo que no genera ningún tipo de confianza”, y por ello también es que han decidido salir a votar para bajar sus salarios. Para Moreno, se va a ver si “el Congreso de la República tiene la capacidad de autorreformarse” desde un criterio democrático y pluralista. Esta es una gran oportunidad para mejorar la legitimidad del Congreso.

Cristian David París

Asesor de Lobbying y Presión Política

Corporación Vive la Ciudadanía

“Los Congresistas ganan un monto considerablemente más alto que los demás

funcionarios públicos”, lo que genera, junto a su incremento establecido de acuerdo con lo devengado, aumenta la brecha salarial entre los Congresistas y la ciudadanía en general. Con solo un año de la entrada en vigencia de la Ley 4ª, el salario de los Congresistas aumentó en un 275%, mientras que el salario mínimo tuvo un aumento de 26%. Entre 1992 y 2018 se ha aumentado la brecha salarial, ya que “el salario de los miembros del Congreso se incrementó en un 3634.3%, mientras que el salario mínimo solamente se ha incrementado en un 1.175%”.

Según París, es beneficioso para el Estado fijar tope para los salarios de los Congresistas, desde una perspectiva costo-efectiva. Para él, “el límite de los 25 salarios mínimos propuesto en el presente proyecto favorece los recursos públicos debido a la reducción del monto salarial de los Congresistas”, pues la Nación contaría con más recursos. Este proyecto significaría, para el Estado, en promedio, un ahorro de casi 10 millones mensuales por cada Congresista, lo que multiplicado por todos los Congresistas da un ahorro de casi 3.000 millones mensuales.

II. OBJETO DE LA REFORMA

El objetivo del presente Proyecto de Acto Legislativo es modificar los artículos 53, 150 y 187 de la Constitución Política, con el fin de establecer un tope máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) a la asignación salarial de los Congresistas colombianos exceptuando de dicha disposición al Presidente y vicepresidente de la República, el cuerpo diplomático, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de Economía mixta.

De igual manera se congela la remuneración mensual total de los servidores públicos que sea superior al tope establecido en el presente proyecto de ley y para el caso de los servidores públicos con período institucional, cuyo período inicie después de la vigencia de esta norma, se aplicará el tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, desde el inicio del nuevo período institucional.

Modifica así mismo el artículo 150 de la Constitución Política, a fin de que Congreso de la República, fije el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública, de conformidad con el artículo 53 de la Constitución;”.

Finalmente, modifica el artículo 187 de la Constitución Política de tal manera que el reajuste de la asignación de los miembros del Congreso y demás servidores públicos, no se haga 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, sino por el contrario, se reajuste cada año conforme al incremento del

salario mínimo mensual legal vigente, cuando haya lugar a dicho aumento.

III. FUNDAMENTOS LEGALES

3.1. La Consulta Anticorrupción

El 24 de enero de 2017, fue inscrita ante la Registraduría la Consulta Popular Anticorrupción y entre las cuales se encontraba la siguiente pregunta;

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?

A través de la Resolución número 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 número 835 de 24 de enero de 2018, la Registraduría Nacional del Estado Civil verificó el número de apoyos ciudadanos recolectados y certificó el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales “*para el apoyo de la propuesta del Mecanismo de Participación Democrática – Consulta Popular denominado ‘Consulta Popular Anticorrupción’...*”, avalando 3.092.138 de firmas de las 4.236.681 recogidas por los colombianos durante los 6 meses otorgados por la ley para dicha tarea. En consecuencia, comunicó dicha de resolución al Senado de la República.

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

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

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

3.2. Iniciativas presentadas ante el Congreso de la República

La iniciativa de establecer un tope de 25 SMLMV a la remuneración mensual de los Congresistas y de los altos funcionarios del Estado, y consecuentemente, disminuir la devengada actualmente, se ha puesto a consideración en varias ocasiones por el Congreso de la República.

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 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. 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 5ª 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 5ª de 1992.

3.3. 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 (artículo 375 y s.s.) y en el Capítulo VII de la Ley 5ª de 1992 (artículo 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.

IV. APROXIMACIÓN AL PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

4.1 Motivos que sustentan la propuesta

(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, 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, altos funcionarios y el salario mínimo. (iii) Disminuir la remuneración mensual de los Congresistas de 40 a 25 SMLMV 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.

4.2. Comparación internacional del salario de los Congresistas

Una comparación con los demás países de América permite evidenciar la desproporcionalidad

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

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

Al hacer una comparación con los demás países de la región, que se muestra en el Cuadro 1, Colombia resulta ser el segundo país de América Latina con la mayor desproporción en la relación entre el salario de los Congresistas y el salario mínimo (esta relación se muestra en la columna 5 del Cuadro 1). 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 1¹. Comparación regional de salario de los Congresistas

País (año)	Salario Mínimo Mensual (USD)	Asignación mensual Congresistas (USD)	Asignación mensual Congresistas (Equivalencia en pesos colombianos)	¿A cuántos salarios mínimos equivale el salario de un Congresista en cada país? (Asignación Congresistas del país/Salario Mínimo del país)
México (2018)	121	8.622	25.366.657	71.3
Colombia (2018)	265	10.526	31.249.280	39.7
Brasil (2018)	325	10.557	31.731.427	32.5
Chile (2018)	456	14.584	42.907.368	32
Perú (2018)	250	4.736	13.933.714	18.9
Paraguay (2018)	371	5.647	16.613.950	15.2
Uruguay (2018)	431	7.055	20.756.410	16.4
Ecuador (2018)	391	4.508	13.262.920	11.5
Bolivia (2018)	300	2.600	7.649.420	8.7
Argentina (2018)	544	4.133	12.159.637	7.6
Venezuela (2018)	65	60	110.328	0.9
Promedio	319	6.636	19.523.676	25.4
Promedio sin Venezuela	345	7.296	21.465.452	23.2

Teniendo en cuenta la información del Cuadro 1, la propuesta de límite salarial del presente proyecto es más consistente con el promedio del salario de los Congresistas de América Latina. Al comparar la asignación percibida por los Congresistas de algunos países de la región y teniendo en cuenta las variaciones cambiarias, la asignación final promedio de los Congresistas en 2018 (sin incluir Venezuela) corresponde a \$21.465.452.

El presente Proyecto de Acto Legislativo propone un tope de 25 SMLMV, monto que en 2018 equivale a \$19.543.550. Esta asignación, como es evidente, se encuentra más acorde con el promedio de la región, a diferencia de la asignación salarial actual que supera los \$30 millones mensuales.

4.3 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

¹ Basado en "Sueldo de congresistas de Colombia, el más alto de la región". *El Colombiano*, 2016. "¿Cómo está el salario mínimo del país frente a los de la región?". *El Tiempo*, 2016. Cálculos propios.

crecimiento basada en el aumento promedio de los servidores públicos de la administración central, sin considerar que los Congresistas reciben una de las asignaciones más altas en el Estado y en el país y sin establecer ningún techo a ese incremento. Es decir, aunque los Congresistas ganan un monto considerablemente más alto, como se mostró en la sección anterior, se les incrementa su asignación mensual con base en lo estipulado para otros servidores públicos que no tienen asignaciones tan altas, contribuyendo a incrementar la brecha existente.

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

Antes de la regla adoptada por el artículo 187 de la constitución, el salario de los Congresistas se aumentaba en la misma proporción que el aumento en el salario mínimo, lo que a su vez mantenía una relación relativamente proporcional a la inflación².

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

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

Actualmente, mientras un Congresista en 2018 recibe un salario de \$31,331.821 millones y su salario aumentó en más de un millón y medio de pesos (exactamente \$1.517.546) con respecto al 2017 (que fue de \$29,814.275) un trabajador que recibe el mínimo percibe un salario de \$781.742 y su incremento anual fue de apenas \$44.025. Esto implica que tan solo el incremento de \$1.517.546 del salario de un Congresista equivale al doble de la totalidad del salario mínimo en 2018.

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 el mismo sentido, en el concepto emitido por la Contraloría General de la República para el Proyecto de Acto Legislativo radicado por Senadores del Centro Democrático que proponía la congelación del incremento del salario de los Congresistas por 4 años, afirma lo siguiente: “*se reconoce el esfuerzo del Legislativo Nacional por atenuar la desproporción existente entre los incrementos salariales del común de los servidores públicos de la administración central y los incrementos a la remuneración de los Congresistas. Sin embargo, cumplido el plazo previsto en el Proyecto de Acto Legislativo de congelamiento de las asignaciones Congresionales y sin otro desarrollo legislativo complementario, con el correr del tiempo se volvería a manifestar dicha desproporción*” (subrayado propio).

Al respecto, el mencionado concepto de la CGR propone una metodología de tasa de crecimiento para la asignación salarial de los Congresistas “*cuyo nivel mínimo sea la tasa de inflación observada en el período inmediatamente anterior y el máximo la tasa de inflación observada en el período inmediatamente anterior más puntos básicos en proporción inversa a los decretados por productividad al resto de servidores públicos*”.³

V. IMPACTO FISCAL Y REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

Fijar el límite de 25 SMLMV propuesto en el presente proyecto favorece los recursos públicos de la Nación, debido a la reducción en el monto salarial de los Congresistas, y a la reducción de las demás asignaciones salariales de otros servidores públicos de altos ingresos estipuladas de acuerdo con este parámetro.

Por otra parte, según el régimen establecido por la Ley 4ª de 1992 ningún funcionario del nivel nacional (con excepción del Presidente de la República, el Cuerpo Diplomático Colombiano y el personal del Ministerio de Defensa destinado en comisión en el exterior) podrá tener una remuneración anual superior a la de los miembros del Congreso Nacional, por lo tanto, conforme el principio de la igualdad de trato de los altos funcionarios, el régimen salarial vigente hace que aproximadamente 1.920⁴ funcionarios reciban una asignación con estricta proporcionalidad al régimen salarial aplicable a los Congresistas.

³ Valga recordar que la Tasa de Inflación corresponde a la tasa de incremento del IPC de un período a otro.

⁴ “Entre magistrados de las altas cortes, magistrados auxiliares, magistrados de tribunal y magistrados auxiliares, así como el del procurador, viceprocurador, procuradores delegados, fiscal general, fiscales delegados, contralora, vicecontralora.” *Semana*. El cheque que esperan los congresistas. Septiembre 2009.

² “Salario de los Congresistas vs. Salario Mínimo”. Infografía Casa Editorial *El Tiempo*. 2009.

Puntualmente, como se observa en el Cuadro 2, el presente proyecto implica para el Estado un ahorro de \$10.692.714 en el salario mensual de cada Congresista, según datos de 2016. Este valor multiplicado por 268 Congresistas equivale a un ahorro de \$2.865.647.352 mensuales, es decir casi tres mil millones de pesos mensuales.

Incluyendo dos primas al año equivalentes a 1,5 salarios, este ahorro equivale a \$38.686'239.252 anuales (equivalentes al 7,7% del presupuesto anual del Congreso en 2016), lo que representa aproximadamente \$154.745 millones de pesos en un período de 4 años, haciendo el cálculo a precios constantes de 2016.

Cuadro 2⁵. Ahorro de recursos públicos que implica el presente proyecto
(Cifras en pesos)

	Actual (2016)	Con Proyecto	Ahorro de recursos públicos
Asignación Mensual			
Asignación mensual por Congresista	27.929.064	17.236.350	10.692.714
Gasto mensual asignaciones Representantes a la Cámara (166 Representantes)	4.636.224.624	2.861.234.100	1.774.990.524
Gasto mensual asignaciones Senadores de la República (102 senadores)	2.848.764.528	1.758.107.700	1.090.656.828
Gasto total mensual asignaciones Congresistas	7.484.989.152	4.619.341.800	2.865.647.352
Primas anuales			
1,5 asignaciones mensuales al año por Congresista	41.893.596	25.854.525	16.039.071
Gasto en primas anuales Representantes a la Cámara	6.954.336.936	4.291.851.150	2.662.485.786
Gasto en primas anuales Senadores de la República	4.273.146.792	2.637.161.550	1.635.985.242
Gasto total en primas anuales Congresistas (268 Congresistas)	11.227.483.728	6.929.012.700	4.298.471.028
Gasto anual (12 asignaciones + primas)			
Gasto anual por remuneración a un Congresista	377.042.364	232.690.725	144.351.639
Gasto anual por remuneración Representantes a la Cámara	62.589.032.424	38.626.660.350	23.962.372.074
Gasto anual por remuneración Senadores de la República	38.458.321.128	23.734.453.950	14.723.867.178
Gasto anual por remuneración al total de Congresistas	101.047.353.552	62.361.114.300	38.686.239.252
Gasto cuatrienio (a precios constantes de 2016)			
Gasto cuatrienio por remuneración a un Congresista	1.508.169.456	930.762.900	577.406.556
Gasto cuatrienio por remuneración Representantes a la Cámara	250.356.129.696	154.506.641.400	95.849.488.296
Gasto cuatrienio por remuneración Senadores de la República	153.833.284.512	94.937.815.800	58.895.468.712
Gasto cuatrienio por remuneración al total de Congresistas	404.189.414.208	249.444.457.200	154.744.957.008

Este cálculo del ahorro es una subestimación, pues se hace con base en datos de 2016 (a falta de información actualizada) y porque se hace sin tener en cuenta la disminución proporcional que la reducción de la asignación salarial de los Congresistas generaría en las demás asignaciones salariales altas de los servidores públicos del país (únicamente los vinculados a partir de la promulgación de la ley), y en este sentido, el ahorro percibido en realidad sería mayor.

Al respecto en otro concepto solicitado a la Contraloría General de la República sobre el particular, se resalta el impacto positivo que el actual Proyecto de Acto Legislativo tendría sobre el ahorro de las finanzas públicas; allí se señala que el valor del ahorro total anual “representaría un 2,3% adicional al recorte propuesto por \$6

billones para el 2016 por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

El ahorro generado por la reducción en la asignación salarial de aquellos servidores públicos que ostentan los salarios más altos le caería muy bien al país, teniendo en cuenta que el contexto económico internacional (de bajos precios del petróleo y devaluación del peso) ha generado reducción de los ingresos públicos.

5.1 Límite propuesto para la asignación salarial con respecto al Acto Legislativo 01 del 2005

El presente Proyecto de Acto Legislativo propone un tope de 25 SMLMV, (aproximadamente \$19.543.550, según el SMLMV de 2018) en concordancia con la constitución nacional, la economía nacional y parámetros regionales en América Latina para esta asignación.

Este límite, como ya se mencionó, permite, bajo un principio de equidad en la remuneración, disminuir la brecha de ingreso entre los Congresistas y ciudadanos y es consistente con

⁵ Fuente: Elaboración propia con base a información suministrada por la Contraloría General de la República. (2016).

el promedio de dicha asignación en la región de América Latina.

Adicionalmente, este límite va en concordancia con el régimen pensional vigente en Colombia. El Acto Legislativo 01 del 2005 introdujo una modificación a la Carta Política según la cual no podrán causarse, con cargo al erario, pensiones superiores a veinticinco (25) SMLMV. Esto justificado en argumentos de sostenibilidad, equidad y eficiencia, principios que fueron acogidos por la jurisprudencia constitucional para resaltar la importancia de una política salarial equitativa y sostenible.

En concordancia con lo anterior, el presente proyecto acoge la medida propuesta por el Acto Legislativo 01 del 2005, así como su filosofía y propone un límite que es consistente con dicho Acto. De esta manera, un funcionario que se pensiona bajo el tope de asignación propuesto en el presente proyecto, recibiría menos del tope máximo pensional contemplado en artículo 48 constitucional.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

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 redundaría en beneficio alguno de los Congresistas.

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

Según ha sido definido por la jurisprudencia, para que la votación de un proyecto de ley le genere a un Congresista un conflicto de intereses que lo obligue a presentar algún tipo de impedimento, dicho interés debe ser directo, particular y actual. Al respecto, el Consejo de Estado, en Sentencia de 22 de noviembre de 2011, C. P. 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”⁶, 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”⁷. El interés

debe ser además “particular y actual, de carácter moral o económico, en la decisión de uno de los asuntos sometidos a su consideración⁸, 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.”⁹. El interés que se analiza, según lo ha explicado igualmente la Sala Plena, puede ser económico o moral: “Así pues, no es solo 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.”¹⁰ 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 solo 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.”¹¹

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)¹² estableció el concepto de interés

⁶ Sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 19 de julio de 1991, Exp. AC-1433, C. P. Dr. Diego Younes Moreno

⁷ Sentencia del 26 de julio de 1994. Radicación AC-1499. C. P. Dr. Delio Gómez Leyva.

⁸ Sentencia proferida el 23 de marzo de 2010; expediente PI 000198-00; C. P. Dr. Hugo Fernando Bastidas B.

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

¹⁰ Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; C. P.: Doctor Joaquín Barreto Ruiz

¹¹ Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; C. P.: Doctor Joaquín Barreto Ruiz

¹² 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 2011 CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SEC-

como: “*el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el Congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto*”. Con esto se marca un claro precedente jurisprudencial: únicamente existe un conflicto cuando la adopción de la medida propuesta generaría un beneficio pero no cuando no lo hace.

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

El presente Proyecto de Acto Legislativo fija el tope en la asignación máxima a los Congresistas en (25) salarios mínimos, disminuyendo en aproximadamente quince (15) salarios respecto de la asignación vigente y deroga su regla de actualización.

Es claro que esta medida no redundará en el beneficio de los Congresistas porque restringe la asignación salarial que perciben actualmente. Por lo tanto, votarla afirmativa o negativamente no generaría beneficio y por ende conflicto alguno, incluso cuando el voto es negativo, ya que negar el proyecto no generaría ningún beneficio o utilidad, simplemente se mantendría el régimen salarial vigente.

VII. PROPOSICIÓN FINAL

Con fundamento en las anteriores consideraciones, nos permitimos **rendir ponencia positiva** y solicitamos a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, **dar primer debate y aprobar** el Proyecto de Acto Legislativo 161 de 2018 Cámara “por el cual se establece un tope para el salario de los Congresistas y servidores públicos del Estado”.

De los honorables Representantes,

De los Honorables Representantes



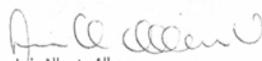
José Jaime Uscategui Pastrana
Ponente –Coordinador–



Juan Carlos Lozada Vargas
Ponente



Jorge Enrique Burgos
Ponente



Luis Alberto Albarrán
Ponente

TEXTO PROPUESTO L PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 161 DE 2018

por el cual se establece un tope para el salario de los Congresistas y servidores públicos del Estado.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El presente acto legislativo tiene por objeto establecer una máxima remuneración mensual para los Congresistas y servidores públicos del Estado como medida de equidad.

Artículo 2°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 53 de la Constitución Política:

Parágrafo. La remuneración mensual total de los Congresistas y servidores públicos no excederá de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En desarrollo de los principios de equidad, progresividad y solidaridad la Constitución o la ley, podrá reducir y/o congelar la remuneración mensual total.

Se exceptúan de esta disposición al Presidente y Vicepresidente de la República, el cuerpo diplomático, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

Parágrafo Transitorio 1°. La remuneración mensual total de los servidores públicos que sea superior al tope establecido en el párrafo del presente artículo, se congelará hasta que se alcance dicho tope.

Parágrafo Transitorio 2°. Para el caso de los servidores públicos con periodo institucional, cuyo período inicie después de la vigencia de esta norma, se aplicará el tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, desde el inicio del nuevo período institucional.

Artículo 3°. Modifíquese el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, el cual quedará así:

“e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública, de conformidad con el artículo 53 de la Constitución;”.

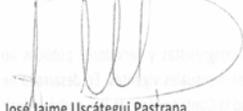
Artículo 4°. Modifíquese el artículo 187 de la Constitución Política, el cual quedará así:

La asignación de los miembros del Congreso y de los demás servidores públicos, se reajustará cada año conforme al incremento del salario mínimo mensual legal vigente, cuando haya lugar a dicho aumento.

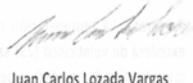
Artículo 5°. *Vigencia.* El presente acto legislativo rige a partir de su publicación.

De los honorables Representantes,

De los Honorables Representantes

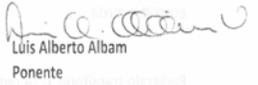


José Jaime Uscátegui Pastrana
Ponente -Coordinador-



Juan Carlos Lozada Vargas
Ponente

Jorge Enrique Burgos
Ponente



Luis Alberto Albam
Ponente

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
EN PRIMERA VUELTA DEL PROYECTO
DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 211
DE 2018 CÁMARA**

*por el cual se modifica el artículo 351 de la
Constitución Política, de iniciativa congresual*

Bogotá, D. C., octubre 30 de 2018

Señor Representante

SAMUEL HOYOS MEJÍA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia. Informe de Ponencia Proyecto de Acto Legislativo 211 de 2108, **Cámara**

Señor Presidente:

De conformidad con el encargo impartido por usted, se procede a presentar a consideración de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el Informe de Ponencia para Primer Debate en Primera Vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 211 de 2018 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política, de iniciativa congresual*, el cual cumple con la exigencia de haber sido presentado por más de 10 Congresistas y fue publicado en la **Gaceta del Congreso número 882 de 2018**.

El presente Proyecto de Acto Legislativo busca solucionar un déficit estructural del diseño institucional del Estado colombiano, generado desde la reforma constitucional a la anterior Carta Política del año 1968, cuando se cercenó la iniciativa congresual en materia de gasto público.

La fundamentación teórica de la reforma propuesta se encuentra en documentos del Banco Mundial¹¹ y del FMI²² acerca de cuál debe ser la participación de los órganos legislativos en los procesos de elaboración y aprobación de los presupuestos.

La lucha por la participación parlamentaria en las decisiones financieras de los Estados ha definido momentos claves en la evolución y consolidación de los gobiernos democráticos modernos. Como el presupuesto es la herramienta de política económica de los gobiernos por excelencia y constituye su más comprensiva declaración de prioridades, se esperaría que los poderes de decisión sobre las finanzas públicas fueran celosamente custodiados por las legislaturas nacionales.

Año tras año, los legisladores de todo el mundo debaten el presupuesto anual y autorizan al gobierno a incrementar los ingresos y llevar a cabo los gastos, cuya ejecución es auditada por los organismos de fiscalización superior, los cuales emiten unos informes que luego son examinados por el propio órgano legislativo. Sin embargo, siempre está presente la pregunta sobre el alcance de su participación en el proceso presupuestal.

La posibilidad de dar una mayor participación al legislador en esta materia suele ser vista con escepticismo, en la medida en que se piensa que los Congresistas electos atienden primordialmente el interés de sus electores incrementando gastos específicos, en lugar de atender el interés nacional por lograr y mantener una posición fiscal sostenible, lo que justifica la imposición de restricciones formales al poder de la legislatura para introducir cambios.

Sin embargo, otros elementos contrarrestan y justifican la ampliación de la participación del legislador durante el proceso presupuestal: el principio democrático que le asigna al órgano legislativo el deber de asegurarse que los ingresos y los gastos autorizados al gobierno estén adecuadamente fiscalizados, correspondan a las necesidades de la población y sean apropiadamente ejecutados.

En segundo lugar, el papel de contrapeso que el legislativo debe jugar frente al ejecutivo con el fin de asegurar la gobernabilidad presupuestal a mediano y a largo plazo; es ingenuo pensar que el legislador es la única fuente de indisciplina fiscal, ya que en países como Colombia, en los cuales la rendición de cuentas está débilmente desarrollada, el desbalance fiscal tiene un claro origen en el ejecutivo, como lo demuestra la desfinanciación de \$25 billones en el presupuesto para la vigencia fiscal del año 2019.

En tercer lugar, la ampliación de la participación parlamentaria en la discusión del presupuesto contribuye a que haya mayor transparencia y facilita alcanzar acuerdos y consensos, pues siempre las demandas por fondos superarán los recursos disponibles. Es más democrático que la asignación y priorización la haga el Congreso a que la decisión la tome un funcionario designado del ejecutivo que carece de legitimidad democrática.

Por todo lo anterior, lo que se propone es que una vez que en el debate en las comisiones se ha realizado el aforo del presupuesto, es decir, se ha determinado el monto máximo del gasto, en las discusiones en las plenarias los Congresistas, en función del interés legítimo de los sectores que representan, puedan, siempre que ese tope no sea

¹ WEHNER, Joachim. Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle. Series on Contemporary Issues in Parliamentary Development. World Bank Institute. 2004.

² LIENERT, Ian. La Función de la Legislatura en los Procesos Parlamentarios. FMI. Departamento de Finanzas Públicas. 2010.

superado, realizar traslados entre partidas, sin que para ello se requiera del aval gubernamental.

Esta habilitación representa una reivindicación de la iniciativa del gasto por parte del Congreso, sin que ella entrañe una afectación de las reglas sobre disciplina fiscal, pues su ejercicio en ningún caso entraña la posibilidad del incremento del tope del gasto que ya fue aprobado, y sin que los traslados entre partidas, o la creación o eliminación correlativas para no exceder el límite, impliquen eliminar o reducir las partidas que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341 de la Carta.

En los países de la OCDE, en lugar de que a los Congresistas se les exija el aval gubernamental para poder hacer modificaciones entre las partidas, aumentando o creando unas y reduciendo o eliminando en forma correlativa otras, de manera que no se exceda el presupuesto aforado, es el legislativo quien impone límites al ejecutivo para poder hacer ese tipo de modificaciones en el momento de liquidar el presupuesto.

Así, independientemente de si el parlamento aprueba las apropiaciones presupuestarias para cada ministerio/agencia, programa, categoría económica, etc., este puede exigir que el poder ejecutivo obtenga aprobación para modificar: 1) cada partida presupuestaria; 2) la mayoría de las partidas presupuestarias, pero delegando al ministerio de hacienda algunas facultades para decidir en qué medida el gasto ministerial puede cambiar dentro del detalle de las partidas del presupuesto; o 3) solo algunas apropiaciones presupuestarias relativamente grandes.

En alrededor de la mitad de los países que hacen parte de la OCDE, el parlamento tiene facultades legales ilimitadas para modificar el proyecto de presupuesto. El presidente puede tener poder para vetar partidas específicas o pleno poder de veto para rechazar modificaciones al presupuesto impulsadas por el poder legislativo.

Asimismo, aunque en algunos países con gobiernos de coalición el parlamento tiene la autoridad legal irrestricta para modificar el presupuesto, en la práctica, un parlamento posiblemente no sea capaz de ejercer tal poder, debido a posibles acuerdos de coalición entre los partidos políticos que integran el gobierno (que suelen tener la mayoría parlamentaria).

Estos acuerdos actúan como una poderosa restricción durante el período en que el gobierno está en el poder. Esta limitación es importante en varios países europeos con gobiernos multipartidarios, entre ellos Alemania, Finlandia y los Países Bajos.

Si como lo señala la OCDE, las preferencias nacionales dictarán en qué grado los legisladores elegidos democráticamente se verán limitados para tomar decisiones de gasto que puedan perjudicar la sostenibilidad fiscal, la limitación de no modificar el

saldo fiscal propuesto por el poder ejecutivo otorga a la legislatura la capacidad de incrementar el gasto total siempre que, como contrapartida, también aumente la recaudación, con más veras estará justificado que, sin incrementar ni el gasto total ni la recaudación, los legisladores puedan autónomamente decidir sobre traslados entre partidas, incluyendo la creación/eliminación de algunas de ellas, salvaguardando siempre el gasto presupuestal inflexible.

En algunos países es posible incrementar los gastos siempre que la legislatura también eleve los ingresos para financiar el aumento del gasto; en otros, el gasto total no puede incrementarse más allá de lo propuesto por el poder ejecutivo: la legislatura solo puede reasignar recursos entre las distintas líneas de gasto. Este enfoque ha resultado eficaz para preservar la sostenibilidad fiscal, como ha ocurrido en muchos países de América Latina (por ejemplo, Chile) y es la fórmula que se propone para el caso colombiano.

En definitiva, este acto legislativo permite que el Congreso quede habilitado para tener iniciativa sobre el gasto en aquellas materias sobre las cuales existe flexibilidad presupuestal, como se aprecia de la comparación del texto de la norma vigente con el de la modificación propuesta:

TEXTO ACTUAL	REFORMA PROPUESTA
<p>ARTÍCULO 351. El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo.</p> <p>El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341.</p> <p>Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución.</p>	<p>ARTÍCULO 351. El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo.</p> <p><u>Si no se excede el monto definitivo del presupuesto de gastos decididos por las comisiones conjuntas, las plenarias de las cámaras podrán efectuar modificaciones o traslados de las partidas para los gastos incluidos en el proyecto de presupuesto o incluir nuevas partidas. En este último caso se dará aplicación a lo dispuesto en el inciso siguiente.</u></p> <p>El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341.</p> <p>Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución.</p>

En ese orden de ideas, lo que se pretende es que después de aforado el presupuesto en primer debate en comisiones conjuntas, en los debates en las plenarias los Congresistas puedan efectuar modificaciones o traslados de las partidas para los gastos incluidos en el proyecto de presupuesto o incluir nuevas partidas, siempre que se mantengan inalteradas las partidas que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341 de la Carta.

Con el fin de hacer más clara la redacción del artículo se propone reemplazar la frase de la parte final del inciso que se adiciona de “en este último caso se dará aplicación a lo dispuesto en el inciso siguiente”, por la de “siempre que no se alteren las partidas que el Congreso no puede eliminar o reducir y a las que se refiere el inciso siguiente”.

Proposición

De conformidad con las consideraciones anteriores se propone a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo No. 211 de 2018, Cámara, por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política, con el siguiente pliego de modificaciones.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 211 DE 2018, CÁMARA DE REPRESENTANTES

por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 351 de la Constitución Política quedará así:

“**Artículo 351.** El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo.

Si no se excede el monto definitivo del presupuesto de gastos decidido por las comisiones conjuntas, las plenarias de las cámaras podrán efectuar modificaciones o traslados de las partidas para los gastos incluidos en el proyecto de presupuesto o incluir nuevas partidas, siempre que no se alteren las partidas que el Congreso no puede eliminar o reducir y a las que se refiere el inciso siguiente.

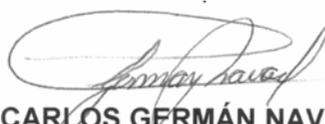
El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con

excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341.

Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución”.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige desde su publicación.

De los señores Representantes,


CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO
Representante Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 040 DE 2018 CÁMARA, 002 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960.

Bogotá, D. C., octubre 25 de 2018

Señor

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Ponencia segundo debate al Proyecto de ley número 040 de 2018 Cámara, 002 de 2018 Senado.

Estimado Presidente:

En los términos de los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, y en cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, nos permitimos presentar informe de ponencia para segundo debate del **Proyecto de ley número 040 de 2018 Cámara, 002 de 2018 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para

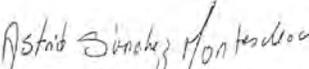
la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960”.

Cordialmente,


 JUAN DAVID VÉLEZ
 Coordinador Ponente
 Representante a la Cámara
 Centro Democrático


 CESAR EUGENIO MARTÍNEZ
 Ponente
 Representante a la Cámara
 Centro Democrático


 MILENE JARAVA
 Ponente
 Representante a la Cámara
 Opción ciudadana


 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
 Ponente
 Representante a la Cámara
 Partido Social de la Unidad Nacional

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El Proyecto de ley (PL) 040 de 2018 Cámara, 02 de 2018 Senado fue presentado con mensaje de urgencia, en nombre del Gobierno nacional anterior, por la Viceministra de Relaciones Exteriores encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores, Patti Londoño Jaramillo, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas Santamaría, y la Ministra de Comercio, Industria y Turismo, María Lorena Gutiérrez Botero, el día 20 de julio de 2018. El mismo fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 540 de 2018.

Dicho PL, contiene el siguiente articulado:

Artículo 1°. Apruébese el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, adoptada en París el 14 de diciembre de 1960.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944 el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, adoptada en París el 14 de diciembre de 1960, que por el artículo primero de esta ley se aprueban, obligarán al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de los mismos.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

El proyecto fue remitido a las comisiones segundas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y se rindió ponencia positiva en ambas comisiones, según *Gacetas del Congreso* número 651 y 696 de 2018. El proyecto fue aprobado por las Comisiones Segundas Conjuntas el día 16 de octubre de 2018. Sin embargo, por solicitud

de varios Senadores y Representantes, se programó la realización de una audiencia pública previa a la presentación de la ponencia para segundo debate. La misma se encuentra reseñada en este documento.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El PL 040 de 2018 Cámara, 002 de 2018 Senado, fue justificado y expuesto por sus autores de la siguiente manera:

1. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE):

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico es una organización intergubernamental, creada mediante la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, adoptada el 14 de diciembre de 1960, en París, Francia, y la cual entró en vigor el 30 de septiembre de 1961.

Así mismo, tiene como principales objetivos promover políticas destinadas a:

- i) Realizar la más fuerte expansión de la economía y del empleo y de un aumento del nivel de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera;
- ii) Contribuir a una sana expansión económica en los Estados miembros y en los no miembros en vías de desarrollo económico y;
- iii) Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, conforme a las obligaciones internacionales.

La misión de la OCDE consiste en promover políticas que fomentan el bienestar económico y social, el aumento de empleos y la calidad de vida de los pueblos alrededor del mundo. Actualmente 36 Estados son miembros de esta Organización, los cuales forman una comunidad de naciones.

La OCDE trabaja con sus Estados miembro para entender las causas de los cambios climáticos, económicos, sociales y ambientales; mide la productividad y los flujos globales del comercio y la inversión; analiza y compara datos para pronosticar futuras tendencias y; establece estándares internacionales en diferentes materias, con miras a promover políticas que impulsen el desarrollo sostenible a nivel mundial.

Lo anterior, la ha convertido en el mayor impulso de estándares globales, acuerdos y recomendaciones en áreas tales como: la gobernanza y la lucha contra el soborno y la corrupción, la responsabilidad corporativa, el desarrollo, la inversión internacional, los impuestos y el medio ambiente, entre otros.

Para cumplir con sus objetivos la OCDE se enfoca en cuatro áreas:

- i) La necesidad de los Gobiernos de restaurar la confianza en los mercados y las instituciones y compañías que los hacen funcionar.

Esto requerirá reforzar la regulación y un gobierno más efectivo en todos los niveles de la vida política y económica.

- ii) La obligación de los Gobiernos de restablecer las finanzas públicas sanas como base de un crecimiento económico sostenible.
- iii) La revisión de medios para promover y apoyar nuevos recursos para el crecimiento a través de la innovación, estrategias amigables con el medio ambiente y desarrollo de economías emergentes.
- iv) Con miras a fortalecer la innovación y el crecimiento, la OCDE necesita asegurar que las personas de todas las edades puedan desarrollar habilidades para trabajar productiva y satisfactoriamente en los trabajos del mañana.

Finalmente, es una organización que ayuda a establecer políticas públicas para promover el desarrollo económico, el bienestar de los mercados laborales, impulsar la inversión y el comercio, fomentar el desarrollo sostenible, incrementar los niveles de vida y el funcionamiento de los mercados.

2. Beneficios de la adhesión de la República de Colombia a la OCDE:

El 29 de mayo de 2013 el Consejo de la OCDE adoptó la decisión de iniciar discusiones sobre la adhesión de la República de Colombia a la Organización. Lo anterior, fortaleciendo su compromiso con economías emergentes, que continúan en constante crecimiento. Asimismo, la OCDE es considerada como un centro de pensamiento de políticas pública del más alto nivel, donde se establecen las mejores prácticas en distintas dimensiones.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se estableció el ingreso de Colombia como una estrategia fundamental para el posicionamiento del país a nivel mundial, beneficiándose de los trabajos y experiencias en formulación de política pública de las economías líderes globales.

Para Colombia ser parte de la OCDE garantiza:

- i) **Tener un sello de garantía.** Los países miembros se caracterizan por tener intenciones de “hacer las cosas bien”, mejorar continuamente sus instituciones, invertir bien sus recursos y cumplir estándares exigentes. Este sello es garantía para los inversionistas extranjeros, los socios comerciales y la comunidad internacional en general.
- ii) **Exigir altos estándares.** En materia social y ambiental se les imponen patrones a sus inversionistas (nacionales y extranjeros), buscando entre otras, facilitar flujos de comercio e inversión.
- iii) **Evaluación permanente frente a los mejores.**
- iv) **Compartir experiencias exitosas.** Con lo que se logra reconocimiento internacional en

temas que se ha destacado, superando retos importantes.

- v) **Incidir en la agenda global.** Exigiendo respuesta cooperativa y coordinada.
- vi) **Acceso a fuentes de datos estadísticos, económicos y sociales.** Logrando análisis para el diseño y la evaluación de políticas públicas, mejorando la calidad y transparencia de las estadísticas propias.
- vii) **Acceso a un centro de pensamiento privilegiado.** Disponible, con expertos de primer nivel, para discutir y revisar políticas, contrataciones, asesorías y experiencias internacionales.
- viii) **Participación en comités.** Garantizando la oportunidad de aprender de las experiencias, conectarse con sus pares y obligando a una autoevaluación permanente.

El acceso de Colombia a la OCDE muestra el compromiso para convertirse en un país responsable, en el que, a partir de reformas estructurales motivadas por las buenas prácticas y experiencias de los demás estados miembros, pueda lograr un crecimiento no solo económico sino también de desarrollo humano.

3. Pasos efectuados para el proceso de acceso de Colombia a la OCDE

Colombia asistió, en enero de 2011 a las instalaciones del organismo para manifestar su interés en ser parte de este.

Entre 2011 y 2013 el gobierno colombiano inició trabajos informales con 10 comités. Estas labores comprenden estudios específicos en áreas de política pública y una primera fuente de recomendaciones. Colombia recibió misiones en las que los expertos de la OCDE, en compañía de funcionarios de países miembros, efectuaron evaluaciones preliminares de las políticas públicas colombianas y se le definió al país una hoja de ruta a seguir.

La experiencia preliminar positiva y la buena voluntad institucional colombiana, permitió que el Consejo de la OCDE en pleno, decidiera invitar a Colombia a iniciar el proceso formal de acceso en mayo de 2013.

En septiembre de 2013, el Secretariado de la OCDE hizo entrega formal de la ‘Hoja de Ruta’. Allí se le dio a conocer al país que, para lograr la invitación del Consejo de la OCDE a ser miembro de la organización, debería aprobar la evaluación de sus políticas públicas en 23 comités: 1. Gobernanza Pública, 2. Política Regulatoria, 3. Desarrollo Regional, 4. Empleo y Asuntos Laborales, 5. Comercio, 6. Agricultura, 7. Pesca, 8. Política Educativa, 9. Salud, 10. Medio Ambiente, 11. Químicos, 12. Estadística y Política Estadística, 13. Política Científica y Tecnológica, 14. Economía Digital, 15. Economía y Desarrollo, 16. Asuntos Fiscales, 17. Inversión,

18. Gobernanza Corporativa, 19. Mercados Financieros, 20. Seguros y Pensiones Privadas, 21. Competencia, 22. Consumidor y 23. El Grupo de Trabajo Antisoborno en Transacciones Internacionales.

En dicho documento se estableció que el país debía tomar posición frente a las recomendaciones del Consejo y de los instrumentos legales de los distintos comités y grupos de trabajo. En un documento que se conoce como el ‘Memorando Inicial’, el gobierno de Colombia expresó si aceptaba, no aceptaba, aceptaba con reserva o aceptaba solicitando un término para la implementación del respectivo instrumento o recomendación. Ese memorando fue entregado por el gobierno colombiano en marzo de 2014. Después de la entrega se inició formalmente la evaluación de cada uno de los comités.

La evaluación incluyó visitas de expertos del Secretariado y de funcionarios de países miembros de la OCDE a Colombia, en donde efectuaban recomendaciones concretas de política pública no vinculantes. Funcionarios colombianos también asistieron a esas visitas. Se evaluó la voluntad y la capacidad de las entidades del país de cumplir con las recomendaciones y los instrumentos legales contenidos en el ‘Memorando Inicial’.

Entre abril de 2014 y mayo de 2018, Colombia obtuvo el visto bueno en los 23 comités de forma progresiva. En mayo, el Consejo de la OCDE se reunió en pleno para estudiar la situación de Colombia y decidió invitar a Colombia a hacer parte del organismo multilateral.

El 30 de mayo de 2018, se firmó el “*Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*” en París.

Este proyecto de ley busca que el Congreso de la República apruebe dicho acuerdo firmado por los representantes del Gobierno de Colombia, así como la “*Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*”, adoptada el 14 de diciembre de 1960, en París, Francia (en adelante la Convención). Una vez los mismos sean Ley de la República y surtan control automático ante la Corte Constitucional, deberán ser depositados ante el Gobierno de Francia, y solo en ese momento Colombia será formalmente miembro pleno de la OCDE.

4. Acuerdo sobre los términos de la adhesión de la república de Colombia a la convención de la OCDE

El entonces Presidente Santos Calderón, en representación del Estado y del Gobierno de Colombia, firmó el 30 de mayo de 2018, el “*Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*”. La firma de este Acuerdo es el primer

paso para formalizar el ingreso de Colombia como miembro permanente de la OCDE.

El Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de Colombia a la OCDE está dividido en 6 declaraciones que efectuó la República de Colombia, a saber:

1. Declaración General de Aceptación.
2. Declaración relacionada con el régimen de patentes, en la que la República de Colombia ratifica que está legalmente vinculada para someterse a las disposiciones de la Decisión Andina 486 aplicable al régimen de patentes.
3. Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la Organización, firmado por Colombia el 20 de junio de 2014 y que se encuentra en trámite de ratificación en el Congreso (PL 126 de 2017).
4. Participación en actividades y órganos de la OCDE a título facultativo.
5. Terminación de Acuerdos anteriores con la Organización.
6. Entrega de informes a los Comités OCDE tras la adhesión.

La ratificación del “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, constituye un requisito para la formalización del ingreso de Colombia a este centro de pensamiento de políticas públicas.

5. Convención de la OCDE

Otro paso requerido para el proceso de adhesión a la Organización comprende la ratificación de la “*Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*”, suscrita el 14 de diciembre de 1960, en París, Francia, y es uno de los compromisos asumidos también con la firma del “*Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*”.

La Convención tiene un preámbulo y un total de 21 artículos. Los artículos 1° al 16 constan de objetivos, compromisos y articulación institucional. El artículo 17 establece el mecanismo de denuncia, el 18 define la sede de la Organización, el artículo 19 reconoce la capacidad jurídica de la Organización y privilegios e inmunidades. Y los artículos 20 y 21 disponen de obligaciones del Secretario General y del depositario.

III. AUDIENCIA PÚBLICA

De conformidad con la proposición aprobada en la sesión conjunta del 16 de octubre de 2018, se realizó una audiencia pública el día 23 de octubre en el recinto de la Comisión Segunda de Cámara de Representantes. Se tuvo como objetivo dar una discusión abierta sobre el proyecto de ley, con

el fin de escuchar la intervención de diferentes sectores de interés en el mismo.

Este evento contó con la participación e intervenciones de Congresistas, delegados del Gobierno nacional, miembros reconocidos de la comunidad académica de Colombia y miembros de la sociedad civil con el siguiente orden:

1. Senador Antonio Sanguino (Partido Verde).
2. Honorable Representante Juan David Vélez (Centro Democrático).
3. Honorable Representante César Martínez (Centro Democrático).
4. Honorable Representante Gustavo Londoño (Centro Democrático).
5. Doctora Gloria Amparo Alonso Másmela, Directora del Departamento Nacional de Planeación.
6. Doctora Adriana Mejía, Viceministra de Asuntos Multilaterales.
7. Doctora Laura Valdivieso, Viceministra de Comercio Exterior.
8. Doctor Carlos Baena, Viceministro de Relaciones Laborales.
9. Doctora Dolly Montoya, Rectora Universidad Nacional de Colombia.
10. Carlos Sepúlveda, Decano de la facultad de economía de la Universidad del Rosario.
11. Gabriel Jiménez, Universidad Javeriana.
12. Jorge Restrepo, Universidad Javeriana.
13. Miguel Silva, Universidad Nacional de Colombia.
14. Fernando Gómez.
15. Salomón Sotelo.
16. Diógenes Orjuela, Presidente de la CUT.
17. Mario Alberto Carvajal, Fedetrabajo.
18. Óscar Gutiérrez.

Además de los intervinientes antes mencionados, en el desarrollo de la audiencia se contó con el acompañamiento de los miembros de las dos comisiones.

Posterior a dichas intervenciones se dio paso a la discusión y sesión de preguntas por parte de los Congresistas.

Tanto los miembros delegados del Gobierno nacional, como la mayoría de las personas invitadas de la comunidad académica, resaltaron la ventana de oportunidad que representa el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y cómo este proceso de ratificación NO constituye la aprobación de un tratado de libre comercio.

La Directora del Departamento Nacional de Planeación, como representante de la entidad que liderara la coordinación de OCDE a nivel nacional, resaltó los beneficios que conlleva dicha adhesión: tener un sello de garantía en las políticas públicas, acceder a un centro de

conocimiento privilegiado, entre otros. También destacó logros internacionales y las experiencias de Colombia en la Organización: creación del Sistema Estadístico Nacional, creación del grupo de mejora regulatoria al interior del DNP, etc. Mientras que, por su parte, otros miembros del gabinete del Gobierno nacional se encargaron de dar una óptica más especializada de acuerdo con sus competencias, siempre teniendo en cuenta que la Organización traería a Colombia la oportunidad de seguir trabajando por alcanzar mejores prácticas en materia de política pública. De manera enfática se aclaró que pertenecer a la OCDE no le implica a Colombia adquirir el estatus de país desarrollado; lo que permite es, establecer una ruta para lograr una buena formulación de política pública de Estado, objetivos beneficiosos para la ciudadanía.

Miembros de la comunidad académica como Dolly Montoya, Carlos Sepúlveda, Gabriel Jiménez, Jorge Restrepo y Miguel Silva destacaron por su parte la importancia de la educación y la relevancia de la OCDE como una caja de herramientas que permitiría generar políticas de Estado a largo plazo, y no únicamente de gobierno. Bajo la premisa que el conocimiento genera riqueza, sostuvieron que el modelo de desarrollo de la OCDE en materia de ciencia y tecnología es indispensable para lograr cerrar brechas de desigualdad interna y externa, así reiterando la importancia la participación de Colombia en este centro de pensamiento.

Aun así, desde la academia se identificaron retos país, producto del deber de reporte frente a las recomendaciones ya implementadas por Colombia.

De otro lado se encontraron aquellos representantes de grupos de interés con argumentos en contra del ingreso del país a la Organización. Óscar Gutiérrez, interlocutor por la Dignidad Agropecuaria, expresó su preocupación por las condiciones precarias en las que aún se encuentran los productores agrícolas derivadas de la política exterior comercial de diferentes gobiernos. Mario Alberto Carvajal, de Fedetrabajo, mostró sus inquietudes en torno al desempeño inferior de Colombia en varios indicadores y si en realidad el acceso a la OCDE puede ofrecernos una solución pertinente. Por último, Diógenes Orjuela, Presidente de la CUT, enunció algunas problemáticas relacionadas con el presupuesto requerido, la obligatoriedad de cumplimiento de las recomendaciones realizadas por la Organización, entre otras.

Al terminar la intervención de diferentes actores de la sociedad, se dio inicio a la sesión de preguntas, comentarios y cierre de la audiencia, en donde, miembros del Congreso como César Martínez, Juan David Vélez, Carlos Ardila y Ana Paola Agudelo hicieron una invitación a ver

en este evento una oportunidad única mientras que Antonio Sanguino y Neyla Ruiz, ambos del Partido Verde, fueron enfáticos en la necesidad de llevar a cabo un análisis más exhaustivo de la pertinencia de la adhesión de Colombia a la OCDE, sus implicaciones en materia tributaria y si Colombia estaría a la altura de los integrantes de la Organización.

Finalmente, Adriana Mejía, Viceministra de Asuntos Multilaterales, y Laura Valdivieso, Viceministra de Comercio Exterior, dieron respuesta a varios de los interrogantes, con el compromiso por parte del Gobierno nacional de responder oportunamente a todas las inquietudes que surgieran en el marco de la adhesión de Colombia a la OCDE.

IV. MARCO NORMATIVO

El artículo 150 de la Carta Magna colombiana, indica como función del Congreso de la República:

“16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”.

La Constitución Política establece en el artículo 189 que corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa Dirigir las relaciones internacionales y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.

Entendiendo que corresponde, en este punto, a la plenaria de la Cámara de Representantes, estudiar en segundo debate el Proyecto de Ley que busque aprobar el acuerdo de adhesión de Colombia a la OCDE.

Que según la Convención sobre el derecho de los tratados, firmada en Viena el 23 de mayo de 1969, señala que un “tratado” es un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados o entre estos y organizaciones internacionales. Y conforme al mismo se entiende por “ratificación”, “aceptación”, “aprobación” y “adhesión”, según el caso, el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado en cualquier forma que se hubiere convenido.

Y que la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, constituida en París el 14 de diciembre de 1960, en su artículo XVI señala que:

“El Consejo podrá decidir e invitar a cualquier gobierno que esté preparado para asumir las obligaciones de miembro, a adherirse a la presente Convención. Esta decisión debe ser tomada por unanimidad. No obstante, el Consejo puede admitir por unanimidad en un caso particular, la posibilidad de abstención, bien entendido que a pesar de las disposiciones del artículo VI, la decisión se aplica entonces a todos los miembros. La adhesión tiene efecto desde el momento en que se deposita el instrumento de ratificación cerca del gobierno depositario”.

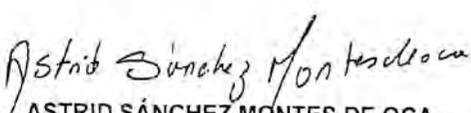
V. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable y en consecuencia solicitamos muy atentamente a los honorables Congresistas dar segundo debate al **Proyecto de ley número 040 de 2018 Cámara, 002 de 2018 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”**, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960.


JUAN DAVID VÉLEZ
 Coordinador Ponente
 Representante a la Cámara
 Centro Democrático


CÉSAR EUGENIO MARTÍNEZ
 Ponente
 Representante a la Cámara
 Centro Democrático


MILENE JARAVA
 Ponente
 Representante a la Cámara
 Opción ciudadana


ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
 Ponente
 Representante a la Cámara
 Partido Social de la Unidad Nacional

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 40 DE 2018 CÁMARA, 02 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, adoptada en París el 14 de diciembre de 1960.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944 el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, adoptada en París el 14 de diciembre de 1960, que por el artículo 1° de esta ley se aprueban, obligarán al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de los mismos.

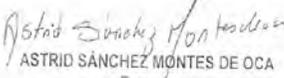
Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Cordialmente,


 JUAN DAVID VÉLEZ
 Coordinador Ponente
 Representante a la Cámara
 Centro Democrático


 CESAR EUGENIO MARTÍNEZ
 Ponente
 Representante a la Cámara
 Centro Democrático


 MILENE JARAVA
 Ponente
 Representante a la Cámara
 Opción ciudadana


 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
 Ponente
 Representante a la Cámara
 Partido Social de la Unidad Nacional

SUSTANCIACIÓN

PROYECTO DE LEY NÚMERO 02 DE 2018 SENADO, 040 DE 2018 CÁMARA

Bogotá, D. C., octubre 16 de 2018

En sesión de la fecha, y según consta en el Acta número 1 de 2018 de Sesiones Conjuntas, los honorables Congresistas integrantes de las Comisiones Segundas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, en cumplimiento del Mensaje de Urgencia del Gobierno nacional y en atención a la Resolución número 014 del 14 de

agosto de 2018 expedida por la Mesa Directiva del Senado de la República y la Resolución número 2499 de 3 de octubre de 2018 expedida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes se reunieron para la consideración, discusión y votación en primer debate y se aprobó en votación nominal de acuerdo al artículo 130 de la Ley 5ª de 1992 (Ley 1431 de 2011), el **Proyecto de ley número 02 de 2018 Senado, 040 de 2018 Cámara**, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960.

Sometida a consideración la proposición final del proyecto de ley, presentada por los honorables Senadores Antonio Sanguino Páez y Béner Zambrano Eraso, esta fue aprobada conforme al Acto Legislativo número 01 de 2009 y a la Ley 1431 de 2011, con votación nominal y pública cuyo resultado fue el siguiente:

Por la Comisión Segunda del Senado: con nueve (09) votos por el Sí y dos (2) votos por el No.

VOTOS POR EL SÍ	VOTOS POR EL NO
Agudelo García Ana Paola	---
Castellanos Emma Claudia	---
---	Cepeda Castro Iván
Durán Barrera Jaime Enrique	---
García Turbay Lidio	---
Holguín Moreno Paola Andrea	---
Pérez Oyuela José Luis	---
Sanguino Páez Antonio	---
Suárez Vargas John Harold	---
---	Valencia Medina Feliciano
Zambrano Eraso Béner	---

Por la Comisión Segunda de la Cámara: con once (11) votos por el Sí y dos (2) votos por el No

VOTOS POR EL SÍ	VOTOS POR EL NO
Ardila Espinosa Carlos Adolfo	---
Blanco Álvarez Germán Alcides	---
Giraldo Arboleda Atilano Alonso	---
Hernández Lozano Anatolio	---
---	Jaramillo Largo Abel David
Jarava Díaz Milene	---
Lozada Polanco Jaime Felipe	---
Martínez Restrepo César Eugenio	---
Mesa Betancur José Ignacio	---
---	Ruiz Correa Neyla
Sánchez Montes de Oca Astrid	---
Tovar Bello Luis Emilio	---
Yepes Martínez Jaime Armando	---

Sometidos a votación la omisión de la lectura del articulado y el articulado propuesto, estos fueron aprobados conforme al Acto Legislativo número 01 de 2009 y a la Ley 1431 de 2011, con votación nominal y pública, cuyo resultado fue el siguiente:

Por la Comisión Segunda del Senado: con 09 votos por el Sí y 02 votos por el No

VOTOS POR EL SÍ	VOTOS POR EL NO
Agudelo García Ana Paola	---
Castellanos Emma Claudia	---
---	Cepeda Castro Iván
Durán Barrera Jaime Enrique	---
García Turbay Lidio	---
Holguín Moreno Paola Andrea	---
Pérez Oyuela José Luis	---
Sanguino Páez Antonio	---
Suárez Vargas John Harold	---
---	Valencia Medina Feliciano
Zambrano Eraso Béner	---

Por la Comisión Segunda de la Cámara: con once (11) votos por el Sí y dos (02) votos por el No

VOTOS POR EL SÍ	VOTOS POR EL NO
Ardila Espinosa Carlos Adolfo	
Blanco Álvarez Germán Alcides	
Giraldo Arboleda Atilano Alonso	
Hernández Lozano Anatolio	
	Jaramillo Largo Abel David
Jarava Díaz Milene	
Lozada Polanco Jaime Felipe	
Martínez Restrepo César Eugenio	
Mesa Betancur José Ignacio	
	Ruiz Correa Neyla
Sánchez Montes de Oca Astrid	
Tovar Bello Luis Emilio	
Yepes Martínez Jaime Armando	

Se da lectura al título del proyecto de ley

Sometidos a consideración, discusión y votación el título del proyecto de ley y el deseo que este tenga segundo debate y se convierta en Ley de la República, se aprobaron conforme al Acto Legislativo 01 de 2009 y a la Ley 1431 de 2011, con votación nominal y pública cuyo resultado fue el siguiente:

Por la Comisión Segunda del Senado: con 09 votos por el Sí y 02 votos por el No

VOTOS POR EL SÍ	VOTOS POR EL NO
Agudelo García Ana Paola	---
Castellanos Emma Claudia	---
---	Cepeda Castro Iván
Durán Barrera Jaime Enrique	---
García Turbay Lidio	---
Holguín Moreno Paola Andrea	---

VOTOS POR EL SÍ	VOTOS POR EL NO
Pérez Oyuela José Luis	---
Sanguino Páez Antonio	---
Suárez Vargas John Harold	---
---	Valencia Medina Feliciano
Zambrano Eraso Béner	---

Por la Comisión Segunda de la Cámara: con once (11) votos por el Sí y dos (02) votos por el No

VOTOS POR EL SÍ	VOTOS POR EL NO
Ardila Espinosa Carlos Adolfo	
Blanco Álvarez Germán Alcides	
Giraldo Arboleda Atilano Alonso	
Hernández Lozano Anatolio	
	Jaramillo Largo Abel David
Jarava Díaz Milene	
Lozada Polanco Jaime Felipe	
Martínez Restrepo César Eugenio	
Mesa Betancur José Ignacio	
	Ruiz Correa Neyla
Sánchez Montes de Oca Astrid	
Tovar Bello Luis Emilio	
Yepes Martínez Jaime Armando	

El proyecto de ley fue radicado en la Comisión Segunda del Senado el día 1° de agosto de 2018 y se encuentra publicado en la *Gaceta del Congreso* número 540 de 2018.

La ponencia para primer debate presentada por los honorables Senadores Antonio Sanguino Páez y Béner Zambrano Eraso fue radicada el 5 de septiembre de 2018 y se encuentra publicada en la *Gaceta del Congreso* número 651 de 2018.

El proyecto de ley fue radicado en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el día 13 de agosto de 2018.

La ponencia para primer debate presentada por los honorables Representantes a la Cámara Juan David Vélez y César Eugenio Martínez fue radicada el 7 de septiembre de 2018 y se encuentra publicada en la *Gaceta del Congreso* número 696 de 2018.

Fecha de anuncio de discusión y votación en la Comisión Segunda del Senado:

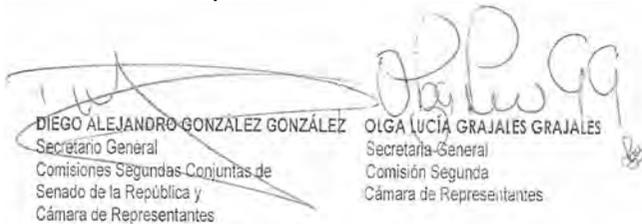
Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado el día 2 de octubre de 2018, según consta en el Acta número 08 de esa fecha, dando cumplimiento al artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003.

Fecha de anuncio de discusión y votación en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes: Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el día 9 de octubre de 2018, según consta en el Acta número 7 de esa fecha, dando cumplimiento al artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003.

Fecha de aprobación: Sesión Conjunta de las Comisiones Segundas del Senado de la República y la Cámara de Representantes el día 16 de octubre de 2018, según consta en el Acta número 01 de Sesión Conjunta de esa fecha.

En esta misma sesión el Señor Presidente de la Sesión Conjunta designó como ponentes para segundo debate a los honorables Senadores Antonio Sanguino Páez, Béner Zambrano Eraso y John Harold Suárez Vargas y los honorables Representantes Juan David Vélez, César Eugenio Martínez, Milene Jarava Díaz y Astrid Sánchez Montes de Oca.

Pasa a la Secretaría General del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para el trámite correspondiente.



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Comisiones Segundas Conjuntas de
Senado de la República y
Cámara de Representantes

OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES
Secretaría General
Comisión Segunda
Cámara de Representantes

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN
PRIMER DEBATE**

**COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SENADO DE LA REPÚBLICA
Y CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 02 DE 2018
SENADO, 040 DE 2018 CÁMARA**

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, adoptada en París el 14 de diciembre de 1960.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944 el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, adoptada en París el 14 de diciembre de 1960, que por el artículo 1° de esta ley se aprueban, obligarán al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de los mismos.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

**COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SENADO DE LA REPÚBLICA Y CÁMARA
DE REPRESENTANTES**

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Conjunta de las Comisiones Segundas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, el día dieciséis (16) de octubre del año dos mil dieciocho (2018), según consta en el Acta número 01 de Sesión Conjunta de esa fecha.



JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA
Presidente
Comisiones Segundas Conjuntas
de Senado de la República y
Cámara de Representantes

ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO
Vicepresidente
Comisiones Segundas Conjuntas
de Senado de la República y
Cámara de Representantes

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Comisiones Segundas Conjuntas
de Senado de la República y
Cámara de Representantes

OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES
Secretaría General
Comisión Segunda
Cámara de Representantes

**COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

Bogotá, D. C., octubre 25 de 2018

Autorizamos el informe de ponencia para segundo debate correspondiente al **Proyecto de ley número 040 de 2018 Cámara**, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960”.

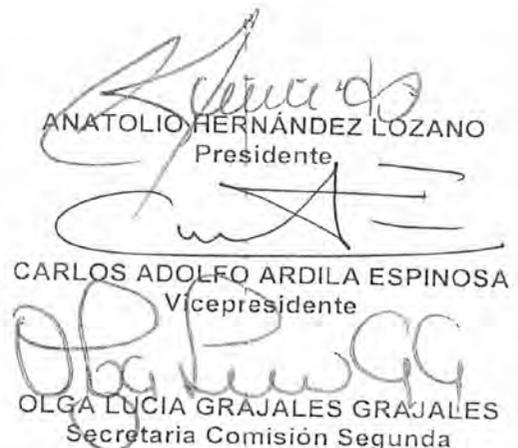
El proyecto de ley fue aprobado en primer debate en Sesión Conjunta el día 16 de octubre de 2018, Acta número 01.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación se hizo en sesión del día 9 de octubre de 2018, Acta número 07.

Publicaciones reglamentarias;

Texto P.L. *Gaceta del Congreso* número 540 de 2018

Ponencia primer debate Cámara, *Gaceta del Congreso* número 696 de 2018



ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO
Presidente

CARLOS ADOLFO ARDILA ESPINOSA
Vicepresidente

OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES
Secretaria Comisión Segunda

INFORME DE PONENCIA NEGATIVO DEL PROYECTO ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 161 DE 2018 CÁMARA

por el cual se establece un tope para el salario de los Congresistas y servidores públicos del Estado.

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Acto Legislativo 161 de 2018 Cámara, tiene origen en una mesa técnica que formó el Gobierno nacional, posterior a la fallida consulta popular que no alcanzó el umbral, realizada el 27 de agosto de 2018, la cual en su argumentación exponía luchar contra la corrupción.

El proyecto de Acto legislativo 161 de 2018 “*por el cual se establece un tope para el salario de los Congresistas y servidores públicos del Estado*”, de autoría de los Congresistas, Presidente de la República, Iván Duque Márquez; Ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez; honorable Senadora Angélica Lozano Correa, honorable Senador Gustavo Bolívar Moreno, honorable Senador Juan Castro Córdoba, honorable Senador Sandra Ortiz Nova, honorable Senador Julián Gallo Cubillos, honorable Senador Iván Marulanda Gómez, honorable Senador Jhon Milton Rodríguez, honorable Senador Eduardo Emilio Pacheco, honorable Senador Maritza Martínez Aristizábal, honorable Representante César Augusto Ortiz Zorro, honorable Representante Fabián Díaz Plata, honorable Representante León Fredy Muñoz Lopera, honorable Representante David Ricardo Racero Mayorca, honorable Representante Mauricio Andrés Toro Orjuela, honorable Representante Katherine Miranda Peña, fue radicado el 18 de septiembre del año en curso.

Por decisión de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara fueron designados como ponentes de las presentes iniciativas los honorables Representantes a la Cámara; José Jaime Uscátegui Pastrana (CP), Jorge Méndez Hernández (CP), Juan Carlos Rivera Peña, Juan Carlos Lozada Vargas, Jorge Enrique Burgos Lugo, Inti Raúl Asprilla Reyes, Luis Alberto Albán Urbano y Ángela María Robledo Gómez.

CONTENIDO DEL PROYECTO

El Proyecto de Acto Legislativo tiene como propósito modificar los artículos 53, 150 y 187 de la Constitución Política, con el fin de establecer (i) un tope máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) a la asignación salarial de los Congresistas colombianos y (ii) evitar que se afecte el salario de aquellos servidores públicos que devenguen una remuneración mensual inferior a ese tope.

EVOLUCIÓN SALARIO CONGRESISTAS

Enmarcándonos en el proyecto de acto legislativo 161 de 2018, que busca reducir y establecer un tope al salario de los Congresistas,

se hace necesario identificar cómo y en qué medida se ha dado el aumento en el salario de estos funcionarios de elección popular, tanto en el ingreso básico como en los diferentes beneficios y auxilios que se perciben. Por tal motivo, en la presente ponencia relacionamos los cambios que ha tenido el factor salarial de los Congresistas a partir de la Constituyente de 1991 hasta nuestros días.

En principio la constitución nacional en sus artículos 150 #19 literal (e) faculta al Congreso para que dicte las pautas generales con las que el gobierno fijara el régimen prestacional y salarial de los miembros del Congreso; además el artículo 187 constitucional dispuso que el salario de los Congresistas será reajustado cada año en una proporción igual al promedio ponderado de los cambios realizados al salario de los funcionarios de la administración central, el promedio ponderado será certificado por el contralor general. Así las cosas, en este sentido se promulgó la Ley 004 de 1992, la cual dispuso en el artículo 8° que el Gobierno nacional debía, mediante decreto, establecer la asignación mensual de los miembros del Congreso, que posteriormente iba a ser reajustada año tras año según el artículo 187 de la Constitución. En cumplimiento de lo anterior, el gobierno expidió el Decreto 801 de 1992 mediante el cual determinó como asignación de los Congresistas una suma de \$1.800.000, de los cuales el 36% equivalía al salario base y el 64% a gastos de representación; además dispuso una serie de beneficios prestacionales en favor de los Congresistas:

- Prima de localización y vivienda mensual por un valor de \$700.000
- Prima de transporte para aquellos Congresistas que tuvieran una deuda con entidades bancarias para la adquisición de vehículos particulares por una suma no mayor a \$25.000.000, equivalente al 50% de los intereses mensuales.
- Prima de salud equivalente al 10% de la asignación mensual (\$180.000).

Por otro lado, la primera modificación que se presentó en este milenio se dio mediante **Decreto número 299 de 2005** se estableció que los Congresistas que representan un determinado territorio tenían derecho a recibir semanalmente un tiquete para desplazarse a ese lugar.

Otro de los cambios que se dio con la Sentencia del 28 de febrero de 2013 la Sección Segunda del Consejo de Estado, la cual declaró la nulidad del artículo 2° del Decreto número 801 de 1992, suprimiendo así la prima de localización y vivienda para los Congresistas, ya que el ejecutivo omitió fijar las condiciones para su reconocimiento cuando esta solo debe darse a aquellos parlamentarios con residencia en una ciudad distinta a Bogotá. Además, la misma corporación en sentencia del 1° de agosto de 2013, derogó también el artículo 4°

del mencionado decreto, eliminando la prima de salud dada a los Congresistas.

Ante esto el Decreto número 2170 de 2013 estableció que los Congresistas gozaran de una prima especial de servicios mensualmente, equivalente a \$7.898.445 que reemplaza las primas de localización y salud derogadas por el Consejo de Estado, la mencionada prima se reajustará anualmente en igual proporción que el salario base.

Por todo lo anterior, en la actualidad los Congresistas perciben un salario mensual de \$31.331.823 moneda corriente, discriminados así;

-Sueldo Básico	\$7.575.751 moneda corriente
-Gastos de Representación	\$13.468.008 moneda corriente
-Prima especial de Servicios	\$10.288.064 moneda corriente

COMPARATIVO RÉGIMEN SALARIAL CONGRESISTAS AMÉRICA LATINA

En materia de rango salarial de los Miembros del Congreso en América Latina; México, Chile y Brasil son los países de la región que ganan más. Así las cosas, “el Top de los salarios en Latinoamérica lo encabeza:

1. México: USD\$17.750 \$53.250.000 de pesos colombianos.
2. Chile: USD\$13.977 \$41.931.000 de pesos colombianos, el salario incluye; pago de impuestos, salud y previsión, este último rubro cubre vejez, incapacidad y muerte.
3. Brasil: USD\$10.617 \$31’851.000 de pesos colombianos, los diputados tienen derecho a otro concepto llamado Cuota para el Ejercicio de la Actividad Parlamentaria (CEAP) para gastos de viajes, de seguridad, consultorías, alquiler de oficinas fuera del Congreso, propaganda, hospedaje, entre otros.
4. Colombia: USD\$9.938. \$29.814.275 de pesos colombianos, sin incluir beneficios como pago por seguridad y comunicaciones.
5. Argentina: USD\$9.466 \$28’398.000 de pesos colombianos”.

(Véase, www.las2orillas.co/los-congresistas-colombia-tienen-cuarto-sueldo-mas-alto-latinoamerica/)

AUDIENCIA PÚBLICA

Mediante Resolución 012 de 2018 de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de Cámara fue convocada audiencia pública para escuchar el concepto de la ciudadanía sobre las iniciativas acumuladas para reformar la Constitución, tal y como lo establece la Ley 5ª de 1992. De la presente audiencia pública se recogieron las siguientes intervenciones:

- Doctor Édgar Sanabria Melo, Presidente Consejo Superior de la Judicatura, el Proyecto de Acto Legislativo 161 de 2018, *por el cual se establece un tope para el salario*

de los Congresistas y servidores públicos del Estado. La iniciativa legislativa, resulta improcedente toda vez que, al limitarse los salarios a 25 s.m.l.v., para los Congresistas se estaría desbarajustando la escala salarial de los demás servidores públicos del Estado. Según él, esta iniciativa incide en la remuneración de los altos funcionarios del Estado, con lo que se estaría creando un desequilibrio.

- Doctor Manuel Restrepo, Facultad de jurisprudencia Posgrados, Universidad del Rosario, manifiesta que existe incoherencia en lo propuesto en el Proyecto de Acto Legislativo 161 de 2018, en su articulado, puesto que se exceptúa del tope salarial a entidades estatales del mismo rango y a otras no (siendo ambas de naturaleza similar). Y, además, se estaría afectando las condiciones salariales del trabajador, puesto que los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, entre ellos lo establecido por la OIT; no se puede desmejorar las condiciones laborales inicialmente pactadas. (Derechos adquiridos no pueden ser afectados, por ser violatorio del bloque de constitucionalidad).
- Doctor Fridole Ballén Duque, Comisión Nacional del Servicio Civil, determina que, cualquier modificación a los salarios de Congresistas y altos funcionarios en Colombia, no puede ser vista de buena manera, pues se estaría atentando, contra el principio de la estabilidad en el empleo, para funcionarios de carrera administrativa. Ya que, se debe tener en cuenta que cada sector de la economía tiene condiciones laborales especiales, especialidad, experiencia, entre otros. Así las cosas, considera el Dr. Ballén que se deben buscar instrumentos de transparencia que permitan acabar y atacar de forma severa el flagelo de la corrupción; cultura ciudadana, campañas que estén dirigidas a respetar lo que significa lo sagrado de los recursos públicos.

RELACIÓN GASTOS CONGRESISTA PROVINCIA

Los Congresistas reciben un sueldo de \$31.331.823 moneda corriente, discriminados así;

-Sueldo Básico	\$7.575.751 moneda corriente
-Gastos de Representación	\$13.468.008 moneda corriente
-Prima especial de Servicios	\$10.288.064 moneda corriente

Aunque, cabe aclarar que, sobre este valor, los legisladores tienen descuentos cercanos a los 8 millones de pesos, **entre retención en la fuente y aportes a seguridad social, por lo que finalmente reciben en promedio 22 millones**

de pesos. Esto, sin mencionar los gastos en que incurre el Congresista proveniente de alguna de las regiones/provincias del país, los cuales, valga decir a diferencia de sus colegas del interior del país, tienen unos gastos notoriamente mayores, discriminados así;

Arriendo Apartamento:	\$2.000.000 moneda corriente
Servicios Públicos:	\$500.000 moneda corriente
Alimentación Mensual:	\$1.200.000 moneda corriente
Lavandería	\$300.000 moneda corriente
Gasolina	\$1.000.000 moneda corriente
Aseo Doméstico	\$400.000 moneda corriente
Alimentación Escoltas (mensual)	\$800.000 moneda corriente
Dotación Vivienda (mensual)	\$400.000 moneda corriente
Vestuario (anual)	\$10.600.000 moneda corriente
TOTAL, GASTOS MENSUALES	\$8.400.000 moneda corriente

CONSIDERACIONES

El Proyecto de Acto legislativo; reducción del salario de los Congresistas no es la primera vez que se presenta, por parte de un sector de la sociedad, como la medida ideal para lograr la codiciada igualdad social que se pretende en Colombia y frenar la corrupción que azota al país. Estos han sido siempre de los anhelos más buscados por la sociedad, ya que permitirían cumplir en mayor medida los fines de un estado social y democrático de derecho como el colombiano, el cual pretende, entre otras cosas, garantizar la correcta distribución de los recursos y encaminarlos a la satisfacción de las necesidades de la población.

El Proyecto de Acto Legislativo 161 de 2018 es una iniciativa que busca la descrita reducción del salario de los Congresistas, sustentándose en la brecha salarial existente en el país, la excesiva remuneración otorgada a los parlamentarios en Colombia en comparación con otros países y el ahorro fiscal que implicaría esta medida.

Respecto de lo anterior, me permito en esta ponencia referir las siguientes consideraciones para determinar la conveniencia o no del articulado propuesto.

1. Fundamentos Legales y Técnicos

Uno de los artículos que pretende modificar el proyecto en estudio es el artículo 53 de la Constitución Nacional, que contiene los postulados constitucionales del régimen laboral del país, concretamente los principios regirán toda la regulación de dicho sector. Entre los principios allí mencionados se resalta el referente a la remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad del trabajo desarrollado; dicho principio puede descomponerse en 2 aristas.

La primera busca garantizar a todos los trabajadores un salario que solvente, por lo menos, las necesidades básicas que tiene una persona en función de la dignidad humana que propugna la carta política. En segunda instancia, el principio en mención busca que la remuneración que percibe cada asalariado sea correspondiente a la labor que se desarrolla, es decir, que se pretende que, ante

mayor responsabilidad en el cargo, mayor sea la remuneración.

En concordancia con lo anterior, se hace imperioso señalar que la función legislativa que desempeñan los Congresistas de la República, se erige como una de las dignidades más importantes del Estado y por lo tanto como uno de los cargos con mayor responsabilidad del país, al ser los encargados de expedir y determinar las normas que regularan el funcionamiento y desarrollo de la nación.

Por otro lado, la Corte Constitucional ha desarrollado el principio de progresividad en materia laboral, según el cual cuando un trabajador ha alcanzado un nivel de satisfacción determinado en la protección de sus derechos, las normas que con posterioridad regulen ese derecho deben ir encaminadas a mantener o aumentar su nivel de protección, si la medida es regresiva se presume que es inconstitucional, a menos que se pruebe su utilidad para la protección de un derecho de rango constitucional, además de que se corrobore la proporcionalidad de la medida. Al respecto la Corte Constitucional, en Sentencia C-469 de 2013 dispuso “Esta Corporación ha dispuesto que los derechos sociales deben ser desarrollados por el legislador, el cual goza de un amplio margen de libertad para definir su alcance y condiciones de acceso. Sin embargo, esta libertad de configuración dista de ser plena, ya que encuentran límites precisos en tanto (i) no puede desconocer derechos adquiridos y (ii) las medidas que adopte deben estar plenamente justificadas conforme al principio de progresividad. Cuando el legislador decide adoptar una medida que implica un retroceso en relación a la protección alcanzada por la legislación anterior, debe presumirse la inconstitucionalidad de la medida regresiva, por cuanto el principio de progresividad ordena que, prima facie, estén prohibidas este tipo de medidas. Pero, como lo ha reiterado la Corte en su jurisprudencia, la constatación del carácter regresivo de una medida no conduce automáticamente a que se declare su inconstitucionalidad. Si bien, la adopción de estas, pueden ser constitucionalmente problemáticas, por desconocer el principio de progresividad, esto solo opera como una presunción de su susceptible de ser prueba en contrario. En consecuencia, para desvirtuar esta presunción, es necesario que la medida sea justificada, además de adecuada y proporcionada, para alcanzar un propósito constitucional de particular importancia”.

Teniendo en cuenta lo anterior, se constituyen como regresivas las medidas dispuestas en el proyecto en estudio, ya que implican un desmejoramiento de las condiciones prestacionales de los Congresistas, lo que hace presumir su inconstitucionalidad según lo dispuesto por la Corte Constitucional; sumado al hecho de que en la exposición de motivos del respectivo proyecto no se brindan razones suficientes que permitan concluir que la medida es necesaria y proporcional.

Por otro lado, también se ve vulnerado por el **presente proyecto el principio de igualdad**, esto porque existe ausencia de elementos jurídicos y técnicos que motiven la excepción planteada en el articulado, respecto de la no reducción de los salarios del Presidente, Vicepresidente de la República, el cuerpo diplomático, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta, entre otros. Siendo esta excepción contraria al presunto espíritu del proyecto.

El proyecto de acto legislativo se erige como inconveniente en muchos sentidos, ya que realiza modificaciones al régimen prestacional de los Congresistas de manera somera, sin tomar en consideración los diferentes efectos y consecuencias negativas que podría conllevar la aprobación del proyecto. **En pocas palabras, el presente proyecto de acto legislativo no es más que una desafortunada improvisación, producto de una fallida consulta popular anticorrupción. Los principales yerros en que se evidencian del presente proyecto están relacionados con la investigación y redacción del mismo.**

En primera instancia la exposición de motivos, ni el articulado del proyecto son claros, ni hacen referencia a la manera en que el proyecto de acto legislativo contribuiría a la disminución de la corrupción, teniendo en cuenta que el principal objetivo del mismo es la erradicación de este fenómeno; además de ello se evidencia ineludiblemente que el grado de improvisación con el cual se redactó el proyecto es tal, que lo que se busca es la modificación de derechos constitucionalmente protegidos sin la realización de un estudio que motive tal modificación, esto se corrobora con el hecho de que en ningún apartado de la exposición de motivos se menciona que argumentos conllevaron a establecer como tope salarial lo equivalente a 25 salarios mínimos, así pues, cabe preguntarse, ¿de qué fundamentos se valieron los autores del proyecto para determinar que el salario idóneo para los funcionarios públicos del país era ese?

Por otro lado, la presente iniciativa es desafortunada en su redacción, esto porque la forma en la que se articuló el proyecto implica una serie de incidencias, no solo para los parlamentarios sino también para otra serie de funcionarios, cuyas prestaciones económicas se encuentran vinculadas a la de los primeros, esto lo corroboró el Dr. Edgar Sanabria, Magistrado del Consejo Superior de la Judicatura, quien manifestó en audiencia pública realizada el 29 de octubre de 2018 **“que se generaría un desbarajuste en el régimen salarial de algunos funcionarios del Estado”**, refiriéndose con esto a una especie de efecto cascada que se podría generar, dando como ejemplo lo que sucedería en la Rama Judicial donde la disminución del salario de los Congresistas implicaría una

reducción proporcional en la remuneración otorgada a los distintos jueces y miembros de la Rama Judicial.

Por último, es necesario mencionar que la vaga, por no decir nula, fundamentación de la iniciativa estudiada en lo referente a los distintos tipos de funcionarios que existen, podrían generar una gran problemática y vulneración de derechos y principios constitucionales, como el de la igualdad, a los adentros de las diferentes corporaciones; respecto a este tema me permito apoyar de unos fragmentos del informe de ponencia para segundo debate del proyecto de acto legislativo N° 05 de 2016 Senado “por el cual se reforma la reforma la Constitución en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República”, que exponen algunas motivaciones que tuvieron los miembros de la Comisión Primera del Senado para apartarse de la proposición realizada en ese órgano por la Senadora Claudia López, de la siguiente forma:

“(…) la reducción salarial a aquellos funcionarios que se posesionen después de entrada en vigencia esta disposición crearía una situación de desigualdad al interior de cuerpos colegiados como las altas cortes, vulnerando así el principio constitucional de “a trabajo igual, salario igual”.

Para explicar lo anterior, es necesario subrayar que por disposición de la Ley 4ª de 1992, la asignación de altos funcionarios de la administración central está atada a la remuneración de los miembros del Congreso. Precisamente el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992 establece que:

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, ~~sin carácter salarial~~, que sumada a los demás ingresos laborales, iguallen a los percibidos en su totalidad, por los miembros del Congreso, sin que en ningún caso los supere.

El Gobierno podrá fijar la misma prima para los Ministros del Despacho, los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública. En este sentido, los magistrados de las altas cortes tienen un ingreso equivalente al percibido por los miembros del Congreso...

(negrillas fuera del texto) ... **ahora bien, si se tiene en cuenta el hecho de que los magistrados de estas corporaciones no son posesionados ni nombrados todos al mismo tiempo, sino que lo son a medida que vencen los periodos respectivos, con la implementación de esta propuesta algunos magistrados al interior de la misma corporación percibirán remuneración de 40 smmlv mientras otros tendrían una remuneración de 25 smmlv...**

... es decir, dentro de la Corte Suprema de Justicia existirían contemporáneamente magistrados de primera y de segunda categoría. Esto, tal como lo expresaron las Senadoras Paloma Valencia y Viviane Morales, constituye, sin lugar a dudas, una vulneración al principio constitucional de “trabajo igual, salario igual”.

De esta manera, en virtud de este principio constitucional, la propuesta suscrita por la Senadora Claudia López no fue acogida por la Comisión Primera, pues no es concordante con la Carta Política, que dos personas que ejerzan el mismo cargo con las mismas funciones, como sería el caso de los magistrados, perciban una remuneración notablemente diferente solo en razón de la fecha en la cual se posesionaron en sus empleos (...)

Todo lo anterior busca dejar constancia de que el presente proyecto, tal como está redactado, se prestaría para que, dentro de algunas corporaciones, como las altas cortes, se den situaciones en las que los magistrados devenguen salarios diferentes; lo cual implicaría una vulneración a los principios de igualdad y concretamente al subprincipio de igual trabajo, igual salario.

Todo lo anterior permite evidenciar, que el proyecto en estudio, a pesar de buscar aparentemente un fin altruista y beneficioso para los fines del Estado, no demuestra en qué forma cumple con dicha finalidad; además de que su redacción y articulación se instaura como un peligro latente para la estructura estatal y para los derechos de los funcionarios públicos, **un ejemplo final de ello se encuentra en el punto 6** de la explicación de motivos del proyecto, el cual se cita a continuación:

“El presente Proyecto de Acto Legislativo fija el tope de asignación máxima a los Congresistas en (30) salarios mínimos, disminuyendo en aproximadamente diez (10) salarios respecto de la asignación vigente y deroga su regla de actualización”. Lo anterior es un ejemplo claro de copiar y pegar textos, la ausencia de estudios técnicos y jurídicos.

SALARIOS EMPLEADOS PÚBLICOS ENTIDADES TERRITORIALES 2018

Así las cosas, de ser aprobado este proyecto de acto legislativo, se generará una real desproporción en la remuneración de funcionarios públicos, evidenciando que algunos cargos de menor responsabilidad tendrán mayores salarios que Congresistas y otros altos funcionarios, para lo cual citamos los siguientes ejemplos:

A. Decreto número 344 de 2018, “*por el cual se fijan las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de la Contraloría General de la República y de la planta transitoria y se dictan otras disposiciones*”.

Artículo 3°. Vicecontralor. A partir del 10 de enero de 2018, el Vicecontralor, tendrá derecho a percibir una remuneración mensual de veinte cinco millones ocho mil ochocientos dieciocho pesos (**\$25.008.818**) moneda corriente, distribuida así:

CONCEPTO	VALOR MENSUAL
Asignación Básica	\$7.789.885
Gastos de Representación	\$7.789.884
Prima Técnica	\$5.200.230
Prima de Alta Gestión	\$4.228.819

La prima técnica y de alta gestión de qué trata este artículo no constituyen factor salarial para ningún efecto legal.

Artículo 4°. Contralor Auxiliar. A partir del 10 de enero de 2018, el Contralor Auxiliar, tendrá derecho a percibir una remuneración mensual de veinticuatro millones trescientos treinta y cinco mil ciento cuarenta y tres pesos (**\$24.335.143**) moneda corriente, distribuida así:

CONCEPTO	VALOR MENSUAL
Asignación Básica	\$7.580.045
Gastos de Representación	\$7.580.042
Prima Técnica	\$5.060.158
Prima de Alta Gestión	\$4.114.905

La prima técnica y de alta gestión de qué trata este artículo no constituyen factor salarial para ningún efecto legal.

B. Decreto número 328 de 2018, “*por el cual se fijan las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de la Auditoría General de la República y se dictan otras disposiciones*”.

Artículo 3°. Auditor auxiliar. A partir del 1° de enero de 2018, el Auditor Auxiliar de la Auditoría General de la República tendrá derecho a una remuneración mensual de diecisiete millones novecientos cuarenta y cinco mil ciento veintitrés pesos (**\$17.945.123**) m/cte., distribuida así:

CONCEPTO	VALOR MENSUAL
Asignación Básica	9.206.787
Gastos de Representación	2.293.595
Prima de Alta Gestión	1.841.354
Prima Técnica	4.603.387

La prima técnica y de alta gestión no constituyen factor salarial para ningún efecto legal.

C. Decreto número 1498 de 2018, “*Por el cual se crea una bonificación por una sola vez para los servidores de la Procuraduría General de la Nación y se ajustan unas remuneraciones*”.

Artículo 3°. A partir del 1° de agosto de 2018, la remuneración mensual del Director del Instituto de Estudios del Ministerio Público, del Director Nacional de Investigaciones Especiales, del Procurador Auxiliar de la Procuraduría General de la Nación, del Secretario General de la Procuraduría General de la Nación, del Secretario

General de la Defensoría del Pueblo y del Veedor de la Procuraduría General de la Nación será de veintiún millones quinientos noventa y tres mil pesos (**\$21.593.000**) moneda corriente, distribuida así:

Asignación Básica	6.324.841
Gastos de Representación	6.324.834
Prima Técnica	5.553.210
Prima Especial	3.390.115

D. CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, CONSTANCIA DEAJRHO17-6429, “Régimen salarial de la Rama Judicial 2014-2017”;

MAGISTRADO AUXILIAR				
AÑO	2017	2016	2015	2014
Asignación Básica Mensual	\$7.955.987	\$7.452.915	\$6.915.575	\$6.607.658
Bonificación por compensación	\$14.821.081	\$13.883.917	\$12.309.300	\$12.309.300
Prima Especial de Servicios	\$2.386.797	\$2.235.875	\$2.074.673	\$1.982.298
TOTAL	\$25.163.865	\$23.572.707	\$21.299.548	\$20.899.256

POLÍTICA CENTRALISTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 161 DE 2018C

La presente iniciativa legislativa, además de ser incongruente en su desarrollo normativo por las razones anteriormente expuestas, resulta discriminatoria e insensata por parte de algunos de los promotores de la misma, dado que no se está teniendo en cuenta las condiciones especiales en las que se encuentran los Congresistas oriundos de las regiones o provincias del país, los cuales al tener que cambiar su residencia a la Capital para desarrollar su labor legislativa, incurren en gastos extras de manutención y desplazamiento (desarrollado artículo anterior). Motivo por el cual es menester ponderar el hecho de que no todos los Congresistas son oriundos o representan a la ciudad capital.

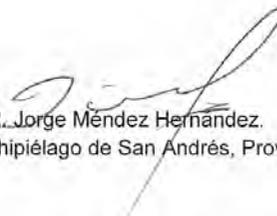
Bogotá, 30 octubre de 2018,

PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas, proponemos a la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes, **DAR ARCHIVO** al Proyecto de Acto Legislativo número 161 de 2018 Cámara, “por el cual se establece un tope para el salario

de los Congresistas y servidores públicos del Estado”.

Cordialmente,


H.R. Jorge Méndez Hernández.
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

H.R. Jorge Enrique Burgos Lugo
Córdoba

CONTENIDO

Gaceta número 917 - Martes, 30 de octubre de 2018
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 039 de 2018 Cámara, por el cual se modifica el artículo 20 de la Constitución Política, se establece la inclusión digital como derecho fundamental y se dictan otras disposiciones.	1
Informe de ponencia y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo 161 de 2018 Cámara, por el cual se establece un tope para el salario de los Congresistas y servidores públicos del Estado.	4
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo 161 de 2018 Cámara, por el cual se establece un tope para el salario de los Congresistas y servidores públicos del Estado.....	9
Ponencia para primer debate en primera vuelta, pliego de modificaciones al Proyecto de Acto legislativo número 211 de 2018 Cámara, por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política, de iniciativa congresual.....	20
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo al Proyecto de ley número 040 de 2018 Cámara, 002 de 2018 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960.	22
Informe de ponencia negativa al proyecto Acto legislativo número 161 de 2018 Cámara, por el cual se establece un tope para el salario de los Congresistas y servidores públicos del Estado.....	30