



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 146

Bogotá, D. C., lunes, 13 de marzo de 2023

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA

CONSTITUCIONAL PERMANENTE

AUDIENCIA PÚBLICA (MIXTA) 2023

(febrero 7)

Convocada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República

Salón Guillermo Valencia - Capitolio Nacional y en la plataforma virtual zoom

- **Proyecto de ley número 97 de 2022, por medio de la cual se modifica el Régimen Salarial de los Congresistas de la República y se modifica la Ley 4ª de 1992.**

Siendo las 9:25 a. m. del día 7 de febrero de 2023, la Presidencia ejercida por el ponente honorable Senador Jonathan Ferney Hernández Pulido, da inicio a la audiencia pública mixta, previamente convocada y con la presencia en el salón de la Comisión Primera de Senado salón Guillermo Valencia – Capitolio Nacional y en la plataforma virtual zoom de los honorables Senadores miembros de la Comisión Primera del honorable Senado.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Buenos días, les doy las bienvenida a esta audiencia pública que tiene que ver con el Proyecto de ley número 097 que busca la reducción del salario de los Congresistas, quiero saludar a los inscritos que hacen presencia a esta hora, a los Senadores que también están presentes en Comisión Primera y de forma virtual, ya que es una sesión mixta y a todos los que están viendo esta audiencia.

Así mismo, quiero darle paso a la Secretaria

El Orden del Día para la audiencia es el siguiente:

AUDIENCIA PÚBLICA (MIXTA)

AUDIENCIA PUBLICA MIXTA SOBRE:

Proyecto de ley número 97 de 2022, por medio de la cual se modifica el Régimen Salarial de los Congresistas de la República y se modifica la Ley 4ª de 1992.

Ponente Primer Debate: honorable Senador Jonathan Ferney Pulido Hernández.

Publicación Proyecto Original: *Gaceta del Congreso* número 899 de 2022.

Intervinientes: Personas naturales o jurídicas, para que formulen sus observaciones, inscritos previamente de conformidad con el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992; e invitados especiales.

Convocada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de Senado

Mediante Resolución número 22 del 30 de enero de 2023.

Cuatrenio 2022 - 2026 Legislatura 2022 - 2023
Primer Periodo

Día: martes 7 de febrero de 2023

Lugar: Salón Guillermo Valencia - Capitolio Nacional Primer Piso y Plataforma Zoom.

Hora: 9:00 a. m.

I

Lectura de la Resolución número 22 de 2023

(enero 30)

II

Intervenciones invitados especiales e inscritos

“La Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, informa que para esta audiencia, la presencia será mixta a través de la plataforma

ZOOM, la invitación para la conexión, el ID y la contraseña se enviará vía WhatsApp”.

El Presidente,

honorable Senador *Fabio Raul Amin Saleme*.

La Vicepresidenta,

honorable Senadora *Aída Marina Quilcue Vivas*.

La Secretaría General Comisión Primera Senado,

Yury Lineth Sierra Torres.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaria se da lectura a la Resolución número 22 del 30 de enero de 2023.

RESOLUCIÓN N° 22

(30 de enero de 2023)

“Por la cual se convoca una Audiencia Pública”

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del H. Senado de la República

CONSIDERANDO:

- Que en el primer periodo de la legislatura 2022-2023, se encuentra en trámite el Proyecto de Ley No. 097 de 2022 Senado. **“Por medio de la cual se modifica el régimen salarial de los Congresistas de la República y se modifica la Ley 4 de 1992”**,
- Que el Senador Jonathan Ferney Pulido Hernández, uno de los autores y ponente para primer debate de esta iniciativa, presentó la proposición N° 92, en la sesión del día 25 de octubre de 2022 – Acta N° 18, en la que solicita la realización de una audiencia pública con el fin de escuchar a la ciudadanía en general. Dicha proposición es sometida a votación siendo aprobada por unanimidad de asistentes.
- De igual forma, el Senador Pulido, solicita en la proposición N° 92, invitar a miembros de la Academia y de la sociedad civil con el objeto de continuar con la construcción, enriquecimiento y fortalecimiento de la constitucionalidad del Proyecto de Ley N° 97 de 2022.
- Que la Ley 5ª de 1992 en su artículo 230, establece el procedimiento para convocar las Audiencias Públicas sobre cualquier proyecto de acto legislativo o de ley,
- De igual manera el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, faculta a la Mesa Directiva, para reglamentar lo relacionado con las intervenciones y el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.

RESUELVE:

- Artículo 1º.** Convocar Audiencia Pública para que las personas naturales o jurídicas, formulen sus observaciones sobre el Proyecto de Ley No. 097 de 2022 Senado. **“Por medio de la cual se modifica el régimen salarial de los Congresistas de la República y se modifica la Ley 4 de 1992”**.
- Artículo 2º.** La Audiencia Pública será mixta y se llevará a cabo el día martes 07 de febrero de 2023, a partir de las 10:00 a.m., en el Salón Guillermo Valencia – Capitolio Nacional y a través de la plataforma Zoom.
- Artículo 3º.** Las preinscripciones para intervenir en la Audiencia Pública, se podrán realizar telefónicamente en la Secretaría de la Comisión Primera del Senado, en el horario de 9:00 a.m. a 5:30 p.m., los días: jueves 02, viernes 03 y lunes 06 de febrero de 2023.
Quien presida la Audiencia, de acuerdo al número de ciudadanos inscritos, establecerá el término de duración de las intervenciones.

Con la radicación del documento, en las fechas mencionadas en el presente artículo, en el correo institucional de la comisión: comision.primeras@senado.gov.co, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 231 de la Ley 5ª de 1992, se entenderá formalmente inscrita la persona. En caso de no radicarse el documento se anulará la preinscripción.

- Artículo 4º.** La Secretaría de la Comisión Primera del Senado efectuará las diligencias necesarias ante el área administrativa del Senado de la República, a efecto que dicha Audiencia sea de conocimiento general y en especial en la publicación de un aviso en un periódico de circulación nacional y/o de la divulgación de esta Audiencia en el Canal del Congreso, la página Web y el twitter de la Comisión Primera del Senado.

- Artículo 5º.** Esta resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE.

Dada en Bogotá D.C., a los treinta (30) días del mes de enero del dos mil veintitrés (2023).

Presidente,

S. FABIO RAUL AMIN SALEME

Vicepresidenta,

S. AIDA MARINA QUILCUE VIVAS

Secretaria General,

YURY LINETH SIERRA TORRES

La Secretaria informa que, conforme a la resolución de esta audiencia y para el conocimiento de la ciudadanía en general se realizaron las siguientes gestiones para la divulgación: un aviso para que fuera publicado en un periódico de circulación nacional, publicación en la página de la Comisión Primera del Senado (comisionprimeras Senado.com) y en el twitter de la Comisión @PrimeraSenado e informando a la Oficina de Prensa del Senado para la publicación en el Canal del Congreso.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Bueno muy bien, ese Proyecto de ley número 97 de 2022 es una modificación que nosotros estamos pretendiendo hacerle a la Ley 4ª de 1992, esta ley es una ley marco que fija los parámetros para la asignación salarial de Congresistas y otros funcionarios, se puede modificar, la podemos modificar nosotros como Congresistas y lo que se busca puntualmente es eliminar la ya conocida prima especial de servicios que tienen los Congresistas y que reciben mensualmente.

Reducir el salario de los Congresistas ha sido una petición que durante varios años ha venido haciendo la población colombiana y que, aunque se han presentado muchos proyectos, actos legislativos, nunca se ha podido llegar a hacer una realidad, nunca se ha podido lograr el objetivo, creemos nosotros que con este proyecto podemos hacerlo real, incluso en este año, este proyecto de ley que estamos presentando, es un proyecto de ley que puede ser aprobado en un tiempo menor a un acto legislativo, que es la mayoría de las propuestas que han hecho para reducir el salario de los Congresistas y eso ya es algo favorable para este proyecto.

¿Qué necesitamos? la disposición por parte de los Congresistas y los buenos aportes, opiniones y sugerencias que los hoy asistentes, invitados y Senadores nos puedan hacer, para eso estamos haciendo esa audiencia pública.

En el transcurso de la audiencia intervinieron los siguientes Ciudadanos:

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor David Clemente Retamoso Castrillón, Coordinador de equipo del Centro de Pensamiento en Política Fiscal de la Universidad Nacional:

Buenos días, muchas gracias por la invitación honorable Senadores, intervinientes en esta audiencia, academia en general, desde la Universidad Nacional nos complace mucho poder ayudar en la construcción de estos proyectos de ley, la idea que nosotros realizamos es un estudio sobre el Proyecto de ley número 97 de 2022, que precisamente tiene un impacto en la reducción de los salarios de los Congresistas, es importante precisamente por una serie de motivos, de esta manera se realizó un análisis desde 3 puntos de vista, un análisis jurídico, un análisis económico y un análisis desde el punto de vista del impacto fiscal.

No sé si pueda al final volver a intervenir sobre este último punto, sobre impacto fiscal, en una intervención de máximo de 4 minutos, sería breve y

darles paso a mis compañeros para el análisis de cada uno de los puntos de la reforma.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Nicolás Felipe Osorio Reyes, Centro de Pensamiento en Política Fiscal de la Universidad Nacional:

Bueno, muchas gracias a los miembros de esta corporación por permitirnos el espacio para intervenir, lo que tenemos por decir frente a las consideraciones jurídicas, digamos respecto al análisis que se hizo en la reforma propuesta, es que más allá de los beneficios que esto pueda tener, en la medida en que puede ayudar a reconstruir el vínculo que tiene pues la población con el Congreso, dada la crisis de legitimidad que tiene no solo el Congreso que está en turno, sino también el Congreso como institución misma, consideramos que hay algunos puntos que el Congreso debería tener en cuenta antes de continuar con la reforma.

En primer lugar, según el texto que se nos envió para analizarlo, pues muestra darle el trámite de una ley orgánica, sin embargo, lo que consideramos es que como pues muchos de ustedes deben saber, esta reforma lo que busca es modificar la Ley 4ª, que es precisamente la ley marco, esto tiene pues algunas implicaciones de carácter constitucional, en la medida en que las leyes orgánicas tienen una reserva expresa pues dispuesta por la propia Constitución en el artículo 151, si no estoy mal y por ello, la Corte Constitucional ha entendido que la reserva de ley orgánica, pues los cambios de trámite que esto implica, no deben ser extendidos a otras materias que no correspondan a las materias de ley orgánica.

En esa medida, se recomienda digamos se realice pues el trámite de una ley ordinaria que, pues modifica una ley marco, que en el fondo es pues justamente una ley ordinaria en cuanto a trámite.

¿Por qué? Pues el motivo es que los cambios en el trámite lo que pueden provocar es una limitación en la deliberación democrática y también complicar que se apruebe el proyecto de ley, pues teniendo en cuenta que impone cambios en las mayorías requeridas para su aprobación.

En segunda medida, justamente recordando que se trata de reformar la ley marco en una ley orgánica, también hay algunos conflictos que pues pueden presentar digamos con esta finalidad de intervención conjunta que tiene el legislativo y el ejecutivo, cuando se trata de leyes marco, lo que se recuerda es que las leyes marco lo que pretenden es generar regulaciones generales o unas pautas para que el ejecutivo mediante su potestad reglamentaria, llene los vacíos o llene este marco general que ha trazado el legislativo.

La dificultad concreta es que, en el caso del Proyecto de ley número 97 de 2022, cuando se busca fijar específicamente el salario de los Congresistas en un monto total de 25 salarios mínimos, se elimina el campo de intervención que puede tener el poder ejecutivo, pues usando su poder reglamentario en estas materias, pues se recuerda justamente que, las leyes marco buscan tener como una delimitación

general para que sea el ejecutivo el que concrete y delimite estas disposiciones.

Ahora, pues el otro punto es el concepto de salario y digamos lo que se entiende desde la jurisprudencia constitucional y también desde los convenios internacionales de trabajo, es que un salario se entiende como toda la contraprestación que reciba una persona por la prestación personal de un servicio y justamente en las sentencias que citaban en el proyecto de ley, la Corte también entendió que las primas de servicio que en ese momento eran las que primas que corresponden a salud, transporte y vivienda, eran una contraprestación del servicio.

En esa medida, reducir el salario puede tener algunas implicaciones constitucionales o una extensión con los derechos de los trabajadores, específicamente con el artículo 53 constitucional, en esa medida, lo que se sugiere es que se difiera la vigencia del proyecto de ley una vez aprobado para el 20 de julio del 2026, de manera que empiece a regir con el nuevo Congreso.

¿Cuál sería el efecto de fondo? que no se trate de una reducción del salario, sino de un cambio de régimen salarial, que no afecte digamos las garantías de los Congresistas que ya están vinculados al Congreso.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Juan David Dueñas, Centro de Pensamiento en Política Fiscal de la Universidad Nacional:

Muchísimas gracias honorable Congresista, a todos los Senadores, Congresistas, muchísimas gracias por esta oportunidad, por parte del análisis de impacto fiscal vamos a dimensionar cuales son los alcances del proyecto de ley en materia pues monetaria, salarial y no solo esto, sino pues profundizar en que es fundamental establecer un mecanismo, el escrito de la Ley 4ª es establecer un mecanismo por medio del cual se limiten los topes de los altos cargos, en función del salario del Congresista.

Entonces, necesitamos que se establezca este tope de una manera diferente, nosotros proponemos que se establezca en función del salario mínimo, que ya no sea en función del Congresista, porque es esto lo que se va a modificar, sino en función del salario mínimo.

Esto con el fin de evitar pues incentivos perversos, para que el ejecutivo pueda establecer sus propios salarios, de manera pues arbitraria, entonces para colocar un límite a eso.

Le doy paso a mi compañero Diego Robayo, el cual va a hablar respecto a cuáles son los impactos en materia monetaria de este proyecto de ley, muchísimas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Diego Alejandro Robayo Molina, Centro de Pensamiento en Política Fiscal de la Universidad Nacional:

Buenos días, bueno, en línea con lo que venían hablando mis compañeros, yo voy a tocar las recomendaciones económicas respecto a este

proyecto, entonces pues desde el análisis técnico que nosotros hicimos, encontramos unas cifras que merecen ser tenidas en cuenta dentro del debate acerca de este proyecto de ley.

Entonces, de acuerdo a la Ley 4ª de 1992, se establece que la remuneración actual de los Congresistas se divide en 3 rubros, el primero, es la asignación básica con una participación del 36% del salario, en segundo lugar, tenemos los gastos de representación con una participación cerca del 64% y en tercer y último lugar, tenemos las primas especiales de servicios.

Entonces de acuerdo al proyecto de ley en curso, se busca eliminar y prohibir estas primas especiales de servicio, lo que significa una reducción de cerca del 30% del salario neto de los Congresistas, en términos nominales, más o menos así a cifras del 2022, esta reducción es alrededor de 10 millones 315.000 mensuales por Congresista y en términos agregados, al año tenemos una disminución de poco más de 36.000 millones de pesos, dentro del presupuesto total del Congreso es un monto alrededor de 4,2%, este monto es similar al presupuesto que se le asigna a objetos como la defensa civil o el club de oficiales de la Policía.

En perspectiva, este ahorro visto desde lo que representa dentro del Presupuesto General de la Nación, es cerca del 0,01%, la magnitud de esta reducción implica que no tiene grandes impactos fiscales, ya que la reducción es poco significativa, pero desde otro lado, teniendo presente que más de la mitad de los trabajadores en Colombia viven en menos de un salario mínimo, de acuerdo a cifras del DANE, este salario viene siendo alto, poniéndolo en términos de salarios mínimos, a cifras del 2023 este salario de cerca de 33 salarios mínimos, lo cual es alto.

Incluso con sus pares en la región, donde por poner un ejemplo, podemos ver Chile donde el salario de los Congresistas es 26 salarios mínimos, en Panamá es de 21 salarios mínimos, en mínimo es México es 16 y pues yéndonos un poquito más lejos, podemos ver Alemania donde es 6 salarios mínimos.

Entonces finalmente, para cerrar ya esta intervención, de aprobarse este proyecto da un buen mensaje a la sociedad, de cara a reducir las brechas de desigualdad, ya que este es un problema estructural del país.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor David Clemente Retamoso Castrillón, Coordinador de Equipo del Centro de Pensamiento en Política Fiscal de la Universidad Nacional:

Muchas gracias, bueno, quisiera poner estas cifras en perspectiva para que las podamos entender, un poco desde el punto de vista de nuestro bolsillo, imagínense que ustedes fueran un trabajador que gana el salario mínimo actual. que es de \$1.160.000 ¿a qué equivale la reducción respecto al Presupuesto General de la Nación? equivale a que nos dejáramos de comer al mes 3 empanadas y una gaseosa, eso es más o menos el impacto que tiene.

¿Cuál es el asunto? si uno lo ve desde el punto de vista de los grandes gastos del estado, por ejemplo, los grandes gastos de los trabajadores en arriendo, pagando servicios, pagar alimentación, pues puede que esta reducción de precisamente unos 12.000 pesos, no vaya a representar que ahora pues ya pueda llegar a final de mes, sin embargo, tiene otro impacto adicional, es precisamente me estoy dejando de comer 3 empanadas al mes ¿cuál es este impacto adicional? que es precisamente un impacto sobre la salud que yo voy a tener, ahora hoy a comer mejor, puede que yo lo haga mediante este ahorro.

¿Cuál es el símil al que yo quiero llegar del impacto fiscal? En los estados democráticos, en los estados republicanos que tenemos actualmente, la gente tiene que responderse a una pregunta fundamental y es: ¿Yo para qué pago impuestos? en muchos, de en los estudios que se hacen en la región, en toda América Latina tenemos altos índices de evasión y erupción fiscal, precisamente porque los ciudadanos se preguntan: bueno ¿por qué yo voy a seguir pagando impuestos si tengo por ejemplo, ciertas prerrogativas o puedo pues elegir no pagarlos y me arriesgo por ejemplo a la sanción?

Por ejemplo, uno de los elementos que se explican normalmente cuando se le pregunta a la gente sobre ¿por qué no paga sus impuestos? además del carácter egoísta de pues yo puedo, un poco esta idea del vivo vive del bobo, podemos hablar también de otros aspectos que hacen una crítica del manejo de macroeconómico del país, precisamente 2 elementos fundamentales del gasto público, la gente se pregunta ¿y yo para qué pagos impuestos si se lo roban? o

¿Yo para que pago impuestos si los malgastan en gasto lujosos, en gastos suntuarios, que son precisamente este tipo de gastos que no tienen una relación con la concreción de un servicio o con la materialización de un derecho.

En este sentido, el salario de los Congresistas puede verse precisamente como uno de estos gastos lujosos, ya comentó aquí mi compañero, 32 salarios mínimos para un representante, en este sentido, el proyecto de ley tiene un impacto significativo en la reconstrucción de este impacto fiscal y es que son una serie de eventos y corresponsabilidades entre los 2 actores, la gente tiene que aportar mediante sus impuestos, es un deber que está en el numeral 9 del artículo 95 Constitucional, pero también tiene que recibir cosas del Estado ¿y qué es lo que tiene que recibir del Estado? precisamente esta situación en el que el Estado le dice: Vamos a utilizar sus impuestos de la mejor manera.

De esta manera, también teniendo en cuenta pues los diferentes elementos que mencionamos, que es primero el trámite mediante el cual se va a aprobar, segundo que se establezca pues ciertas limitantes ¿cuáles van a ser las consideraciones que va a tomar el ejecutivo? también una limitante de ¿cuál va a ser los salarios máximos de cualquier empleado público de ahí en adelante? junto pues con las demás recomendaciones que nosotros hemos traído.

A partir de eso, consideramos que el proyecto es un proyecto muy valioso para la reconstrucción precisamente las relaciones de los ciudadanos con el

estado, que también tienen una buena técnica jurídica y por lo tanto, el Centro de Pensamiento de Política Fiscal, da un concepto técnico preliminar favorable del Proyecto número 97 2022, muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora María Angélica Rubiano, Asesora Escuela Superior de Administración Pública (ESAP):

Muy buenos días para todos, Senador, buenos días para todos los presentes de la mesa, los invitados, muchísimas gracias, primero extenderle un saludo a todos de parte del director de la escuela, el profesor Jorge Iván Bula, quien no se pudo hacer presente, pero me pide que les indique a ustedes que este proyecto de ley es importante para la escuela y por eso también pues me ha designado a presentarles y a compartirles a ustedes algunas de las consideraciones que la escuela tiene frente al mismo.

De manera general, la escuela considera que pues por supuesto el Congreso como órgano de representación popular, pues es el primer llamado a sensibilizarse frente a todos los requerimientos que hace la ciudadanía en esta materia, en particular este proyecto digamos que, atiende directamente observaciones y reclamaciones que vienen desde hace muchísimo tiempo y se sensibiliza en torno a tratar de buscar un vehículo jurídico para poder atender y disminuir esa brecha que hay entre la remuneración mensual de los miembros del Congreso y la remuneración de cualquier otro servidor, incluso, de cualquier ciudadano de a pie.

Por supuesto, pues el Congreso más que nadie está llamado a dar un ejemplo en estos momentos de grandes transformaciones sociales y económicas que está viviendo el país y en esa medida, legislar para la austeridad y para la equidad, pues tiene que verse con muy buenos ojos, es digamos un mecanismo de buena gestión pública y por eso, hay que celebrar este ejercicio.

De tal manera que, la propuesta como está estructurada para tratar de acercar los componentes mínimos de la asignación mensual de los miembros del Congreso, a cualquier otra asignación de servidores públicos o de cualquier trabajador colombiano, pues es un ejercicio interesante y por eso la escuela pues quisiera hacer realmente algunas consideraciones de orden meramente académico y jurídico, frente al proyecto para enriquecerlo un poco más, por supuesto, recogiendo algunos de los elementos que ya han manifestado nuestros compañeros de la Universidad Nacional.

En particular, pues digamos que el elemento o digamos la estructura que plantea el proyecto, modificando la Ley 4ª, pues es creemos el vehículo jurídico adecuado, en la medida en que pues ¿quién más que el Congreso tiene la capacidad para modificar sus propias normas? la Ley 4ª fue expedida para definir ese marco general de criterios y objetivos que le dan los elementos al gobierno para regular el régimen salarial.

Y en esa medida, pues la modificación como esta propuesta no requeriría ningún trámite adicional, es decir, pensar en una modificación constitucional digamos que sería innecesario, en la medida en que

en la Ley 4ª está radicada justamente esos elementos que quieren modificarse hoy, por eso la propuesta como esta consideramos que está bien estructurada y bien planteada.

Ahora, como lo manifestó también el compañero, el colega de la Universidad en términos de la naturaleza jurídica de la propuesta, pues efectivamente uno ve que el encabezado del proyecto habla de una ley orgánica, evidentemente si lo que hace la estructura de la propuesta es modificar y adicionar la Ley 4ª, debería tratarse de una ley de la misma naturaleza, entonces digamos que considerar ese aspecto es muy importante para efectos de no lanzar al traste la propuesta.

El centro de la propuesta, pues evidentemente es eliminar ese componente un poquito complejo relativo a la prima especial de servicios que tienen los miembros del Congreso, si eso es así y hay decretos del Gobierno nacional que en el marco de esa facultad compartida que tiene con el Congreso de regular estos aspectos, pues lo que se debería proponer digamos en la parte final del articulado si se quiere, es una derogatoria expresa de esos decretos que están, el Decreto número 801 y el 2170, dado que digamos habría de cierta manera un decaimiento jurídico en términos de su contenido, porque pues regulan justamente en varios de esos artículos ese componente que hoy pretende eliminarse. Entonces esa sería también una sugerencia, para efectos de un artículo final de derogatoria.

Pues finalmente, la escuela propone que, para efectos de dar un poco más de transparencia al debate, se pudiera plantear unas consideraciones en el proyecto de ley relativos a los gastos de representación, ese componente siempre es crítico y para el ciudadano de a pie es difícil entender ¿por qué los miembros del Congreso? ¿Y por qué otros funcionarios que ocupan altos cargos en el Estado disfrutaban de ese tipo de gastos de representación?

Si bien desde el punto de vista jurídico, conocemos su naturaleza y entendemos porque están previstos, valdría la pena en la parte considerativa de la ley reforzar lo que implican esos gastos, porque ellos se mantienen en la propuesta, para que sea más transparente y más entendible para la ciudadanía, que ese componente se mantiene, por supuesto, como factor salarial.

Por último, bueno ya los aspectos de pertenencia y conveniencia, obviamente si son temas políticos que son del resorte del Congreso, la escuela no se pronuncia frente a eso, pero digamos que esos son los aportes que quisiera hacer la escuela frente al proyecto, muchísimas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Martha Elizabeth Rico Ospina, Asesora del Viceministerio de Promoción de la Justicia, Ministerio de Justicia y del Derecho:

Gracias doctor, buenos días para todos, yo soy Elizabeth Rico, Asesora del Viceministerio de Promoción de la Justicia del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Frente al Proyecto de ley 97 del 2022, compartimos lo que expuso aquí la escuela de

pensamiento de la Universidad Nacional, respecto de que necesariamente pues esta es una ley marco, en los términos del artículo 150 numeral 19 de la Constitución Política y como tal, pues debe tener el trámite de una ley marco en su carácter ordinario y no dentro de las temáticas que establece las leyes orgánicas.

En cuanto a la concepción de que, efectivamente esta ley entre en rigor para el 20 de julio del 2026, que también lo expone la Universidad Nacional, es un hecho que también se compartiría en varios aspectos, es claro que dentro de la Ley 4ª, pero además pues porque es básicamente tanto norma convencional en bloque de constitucionalidad, como dentro del artículo 53 y varios apartes de la Constitución Nacional, es clarísimo que hay el contexto y entraríamos en el estudio de lo que se llaman los derechos adquiridos, que básicamente ahí podríamos referenciarlos en la Sentencia C-177 del 2015 de la Corte Constitucional, que habla de forma extensa sobre los derechos adquiridos en materia laboral y que nos irradia cuales serían las condiciones en la cual pues uno puede concluir que, el salario actual de un Congresista tiene 3 componentes y los 3 son factor salarial.

Es decir, el sueldo básico, los gastos de representación y la prima de servicios, teniendo en cuenta que la prima de servicios fue creada en el 2013, como forma de suplir el desequilibrio que se presentaba por la declaratoria de nulidad de la prima de localización, vivienda y posteriormente la declaratoria de nulidad de la prima de salud y para compensar se dio esta prima de servicios.

Teniendo además en cuenta, que también de acuerdo a la misma Ley 4ª de 1992 el salario de los Congresistas tiene un impacto sobre otra rama del poder y sobre organismos autónomos, es decir, todos tienen como tope máximo el salario de los Congresistas.

Hay que tener en cuenta que, efectivamente digamos que un impacto sobre el esquema de salario de los Congresistas, hay que preguntarnos si puede existir un desequilibrio fuerte entre digamos que no se afecte, porque es muy difícil de afectar el salario de los magistrados de las Altas Cortes y de ahí lo que se deriva, o del procurador o del defensor, donde ellos quedarían digamos con el salario actual que está sobre el 37 millones de pesos y así tratemos de modificar como el artículo 187 que dice cómo se incrementan los salarios de los Congresistas, de todos modos entraría unos funcionarios de la rama judicial o de los organismos autónomos, con 37 millones y los Congresistas entrarían con un salario totalmente diferencial.

Es decir, en esto hay que tener tal equilibrio que si bien no debemos mirar cómo suplimos la brecha que se crea entre estos salarios y el resto de los colombianos, que es lo que la opinión pública siempre ha reclamado, pero tampoco que podemos generar unas brechas entre ramas del poder público a nivel salarial.

Entonces hay que tener ese equilibrio suficiente para saber cómo manejamos esto, bajo una parte que me parece que es importante que se resalta en estas 2

Sentencias de la Corte Constitucional, tanto en la que ya les mencioné la C-177 de 2015, como la C-408 del 2021, que hay una parte que me parece que es fundamental y es que si bien existe la legislación laboral, el respeto al derecho adquirido, la diferencia con las meras expectativas, eso no puede implicar tampoco que la legislación laboral sea eterna y a perpetuidad, que no pueda esa ley laboral tener modificaciones en el término.

Entonces esto nos invita a que miremos nuestro estado de derecho, nuestro orden jurídico, tanto desde el esquema constitucional como en el bloque con todo lo que son los convenios de derechos humanos y básicamente convenios de la OIT, para mirar como generamos una norma que efectivamente cumpla las expectativas de lo solicitado por los ciudadanos, pero cumpliendo también, no arrasando, porque no lo podemos hacer, con derechos adquiridos o imponiendo normas con el retroactividad o retrospectivita dentro de la norma laboral, para no afectar.

Por eso supongamos, nosotros estaríamos en consonancia de que esta norma operará el 20 de julio del 2026, porque ahí ya se estaría frente a una expectativa más no un derecho adquirido.

Y segundo, que miráramos, ahí decían los de la Universidad Nacional, un poco el tope en función del salario mínimo, el grave problema es que eso implicaría un acto legislativo modificatorio del artículo 187 de la Constitución, porque el que fija, que es el que certifica y cómo es el incremento de los Congresistas no es la Ley 4ª del 92, sino el artículo 187 Constitucional.

Entonces si ya entramos a modificar como es el incremento del salario de los Congresistas, ya tendríamos que entrar con un acto legislativo que modificará ese artículo 187, que es el que determina como se da el incremento del salario de los Congresistas, entonces en esa parte si bien digamos se quiere un tope máximo, eso implicaría que, si el incremento se diera por salario mínimo, necesariamente tendría que ir por acto legislativo modificatorio del artículo 187 de la Constitución Nacional.

Entonces pues básicamente digamos que, es una reflexión de cómo podemos cumplir sin crear mayores desequilibrios y además, que a través de la reforma no incentivemos que el día de mañana entremos con una serie de demandas, que ya esas si serían una afectación fiscal gravísima, porque una demanda en este sentido, el día que reconozcan una se van a reconocer todas, con la implicación que tiene una demanda en materia laboral, que ustedes saben que es salarios caídos, indexación, más todo lo que implica y esto podría tener una afectación muy fuerte el día de mañana.

Entonces es ¿cómo logramos equilibrar? para que podamos satisfacer este sentir de la ciudadanía, pero dentro de un estado de derecho y de acuerdo a una normatividad laboral, que siempre es muy sensible, porque tenemos que partir de la base de que los Congresistas son trabajadores y los cobija digamos todos esos derechos respecto al derecho adquirido de cualquier trabajador, o sea, ahí no podemos excluirlos de la norma, de las normas generales,

tanto de norma convencional como interna del país en materia laboral.

Entonces esa sería nuestra intervención, desde el punto de vista también de esquema netamente jurídico, muchísimas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Mauricio Alejandro Moncayo Valencia, Secretario General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado:

Honorable Senadores, honorable Senador muchas gracias por la invitación y a los demás intervinientes en esta sesión.

Ya ha hecho una anotación extensiva la Universidad Nacional, el Ministerio de Justicia sobre algunos aspectos cardinales del proyecto, me centraré exclusivamente en la relación de algunos principios que recomienda la Agencia Nacional de Defensa, sean valorados con precisión de pronto ahondados en la exposición de motivos.

Recordemos del principio de no menoscabo de los derechos a los trabajadores, como ya bien lo anotaba el Ministerio de Justicia, este principio se zanja, se fundamenta en el principio de estos derechos adquiridos, los cuales ya en sentencia del doctor José Manuel Cepeda en Sentencia C-177, expreso de manera contundente la Corte Constitucional, que estos derechos adquiridos no pueden ser de manera permanente, que no puede estar petrificados en nuestro ordenamiento jurídico.

Esto nos habilitaría digamos, en el sentido partiendo de este principio fundamental para el derecho laboral y de la seguridad social, en la posibilidad de plantear este proyecto que muy bien le podría llegar a resultar al estado colombiano, igualmente estaríamos hablando y hacer mención especial al principio de no regresividad y progresividad.

Acá este principio también desarrollado en Sentencia C-258 del año 2013, en aquella sentencia que recordamos mucho proferida por la Corte Constitucional, en la cual se estableció que la pensión no podría superar los 25 salarios mínimos, se ahondo en este principio de derecho laboral y de seguridad social, el cual también en esa oportunidad se hizo mención al escrito de admisibilidad en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para efectos de atender reclamaciones que en su oportunidad había presentado ciudadanos en Perú, con ocasión de la misma modificación que ellos habían surtido y el Sistema Interamericano en esa oportunidad, precisó que esta modificación era posible, es decir, era posible la modificación y la reducción salarial, siempre y cuando se esté velando por la equidad social.

En este caso, el Sistema Interamericano se abstuvo de conocer las demandas que se presentaron en esta oportunidad, precisamente porque estaba debidamente justificada la razón de la disminución en término prestacional.

También hago alusión como tercer punto, a la aseveración que hace el Ministerio de Justicia respecto al artículo 187, es importante que en el proyecto se hace precisión que los 25 salarios mínimos podrían digamos entrar, digamos esa

limitación una vez proferida la ley, pero que al siguiente año daría aplicación al artículo 187, ahí la invitación honorable Senador y demás presentes, sería observar cómo podemos armonizar ese sentido de salarios mínimos, con la posibilidad del reajuste que establece el artículo 187, que adicionalmente no podríamos a través de una disposición legal limitar la existencia o presencia de este artículo 187. Esa es una invitación que debemos tener en cuenta.

Y por último, para ser muy breve, también como lo había mencionado las anteriores intervenciones, es importante que en la exposición de motivos se realice un estudio más profundo, digamos del impacto que podría generar esta disposición respecto a la existencia de otras ramas del poder público, que eventualmente podrían verse afectadas.

Ese es un tema que ¿y esto para que efectos? para que, en algún estudio de constitucionalidad, haciendo referencia como ya indicamos, al principio de progresividad y no regresividad, tengamos los sustentos necesarios para argumentar que la decisión viene y se fundamenta en ese principio de equidad y solidaridad.

Entonces digamos que esas son unas de las recomendaciones que presenta la agencia, para no extendernos en lo que ya anteriormente se ha indicado, muchas gracias honorable Senador.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Humberto De la Calle Lombana:

Bueno, muchas gracias Senador Hernández y bienvenido el señor Presidente que acaba de llegar, yo de manera muy breve diría lo siguiente: Primero, un enfoque puramente político, incluso desde los momentos de la campaña para llegar al Senado, apoyé las ideas del Senador Hernández y de otros Senadores que han estado preocupados por la brecha y el malestar dijéramos de buena parte de la sociedad en relación con los salarios de los Congresistas.

Incluso ya en desarrollo de las sesiones, yo envié una carta a la Secretaría del Senado anunciando que renunciaba a algunas de las llamémosla arandelas, algunas antiguas primas que había sobre localización, etc., y la respuesta fue negativa en el sentido de sostener como algunos lo han dicho aquí, el carácter irrenunciable de esos derechos laborales.

Por lo pronto, yo lo que quiero es expresar de manera categórica que seguimos y yo particularmente sigo pensando en que este es un paso que es necesario, en términos de recuperar legitimidad para el Congreso y mostrar dijéramos una sensibilidad respecto de la opinión pública que se reciente por este tipo de regulación, que ahora el Senador Hernández propone modificar.

Por lo tanto, quiero primero aplaudir al Senador Hernández, a los otros Senadores que por caminos jurídicos distintos también han tratado de llegar a esa conclusión y luego por los intervinientes aquí en esta audiencia.

Noto que hay evidentemente una reflexión jurídica detrás de esto, que no basta la vocación política y he escuchado con mucho cuidado las argumentaciones de los distintos intervinientes, yo solo quisiera hacer

una reflexión que yo sé que va contra la corriente y es el carácter de trabajadores de los Congresistas, yo sé que el mundo y particularmente el derecho laboral es expansivo y ha ido copando cada vez más la categoría de trabajadores para todo aquel que preste un servicio personal, dijéramos para utilizar palabras de la coyuntura política, lo progresista es ese carácter expansivo de la noción de trabajador, que por lo tanto, como aquí se ha dicho desde el punto de vista convencional, constitucional y legal, se aplica a nosotros los Congresistas.

Pero yo me atrevería a discrepar un poco con una mirada más innovadora, por una razón que repito, va en contra del derecho escrito, pero que debiéramos reflexionar sobre ella, porque un Congresista tiene una categoría de alguna manera diferente a la de un trabajador, nosotros somos servidores públicos que, por lo tanto, deberíamos tener un estatus que no esté ligado de manera tan indisoluble a la noción de derecho adquirido.

Y para eso, incluso utilizo mi memoria, en el año de 1991 en la Asamblea Nacional Constituyente, se convocó a elecciones, lo cual implicó la revocatoria del mandato de los Congresistas que estaban en ese momento elegidos, ya ante esa decisión, muchos de los Congresistas que terminaron siendo excluidos, presentaron incluso demandas basándose en el tema de los derechos adquiridos y no solo en decisiones, sino en el marco de la opinión pública, pues esa pretensión fracasó, con el argumento de que se trataba de una función particular, que el Congresista está revestido de unas ciertas características distintas y que este tipo de modificaciones podría tener lugar de manera inmediata, sin refugiarnos en esa noción de trabajadores.

Yo soy consciente de que lo que estoy diciendo no es de recibo y también soy consciente como aquí se ha dicho, pues que la construcción jurídica actual sí brinda esa categoría de trabajadores a los Congresistas, pero yo quisiera que trabajáramos un poco más en eso, para ser franco desde el punto de vista más bien político que jurídico, no me siento satisfecho refugiándome en la noción de derecho adquirido para desatender un clamor de muy buena parte de la sociedad colombiana y en particular, también de actitudes y promesas que hicimos durante la campaña.

Por lo tanto, lo que quiero es señalar que apoyo las distintas iniciativas en este sentido, ojalá con vigencia inmediata, sin dejar de reconocer unas complicaciones jurídicas y también el impacto en otras ramas del poder, que es un tema delicado.

Pero termino reiterando mis felicitaciones al Senador Hernández y diciéndole que, en la medida de lo posible, previa evaluación prudente de los efectos, pues aquí estaremos firmes con una promesa que hicimos desde la campaña, muchas gracias Senador.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Paloma Valencia Laserna:

Gracias, un saludo Presidente y a todos los miembros de la Comisión y a todos los que nos acompañan, yo como lo expresé desde el principio, vengo haciendo un gran esfuerzo con el tema de los salarios de los Congresistas desde hace más de 8

años, de hecho, este camino ha implicado incluso la modificación de la ley de impedimentos, que hoy no permite que los Congresistas se impidan para discutir y votar estos proyectos.

Esta reforma la hicimos ya hace también varios años para lograr este propósito, entonces yo simplemente quería reafirmar el compromiso mío personal y del partido, de avanzar en esta discusión y ojalá este proyecto salga, yo lamento mucho que el proyecto mío y del Centro Democrático, que recogía todos los puntos que se habían acordado con otros partidos, después de las decisiones de algunos otros partidos de sabotear la discusión en Senado, haya terminado hundiéndose, porque sigo manteniendo los reparos que tengo en torno al tema de los derechos adquiridos y lo que eso pues puede significar en el futuro para este proyecto.

Sin embargo, como lo dije en el primer debate y lo vuelvo a sostener ahora, lo acompañaremos porque el propósito es el mismo, creo que el camino va a encontrar unas dificultades de índole legal y sobre todo constitucional, pero lo acompañaremos con el mismo entusiasmo que lo hicimos en el primer debate y que hemos acompañado los múltiples proyectos que han fracasado sobre este propósito.

Agradeciéndole a su autor y agradeciéndoles a todos, su compañía y ya nos vemos allá, espero llegar en minutos, pero como van a levantar pues antes de que se acabe quería dejar estos comentarios, muchas gracias Presidente.

De conformidad con la Ley 5ª de 1992, la Presidencia informa que se publican los documentos enviados al correo de la Comisión Primera del honorable Senado de la República, comisión. primera@senado.gov.co y los radicados en el trascurso de la audiencia y se envían los documentos a los honorables Senadores miembros de la Comisión Primera de Senado.

Documentos
de recomendaciones de
política pública

Concepto al Proyecto de Ley
097 de 2022

Director
Daniel Alberto Libreros Caicedo

Equipo de Desarrollo:
David Clemente Retamoso Castrillón
Nicolás Felipe Osorio Reyes
Juan David Dueñas Garavito
Diego Alejandro Robayo Medina
Juan Esteban Ruiz Arboleda

UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

<p style="text-align: center;">Centro de Pensamiento de Política Fiscal</p> <p style="text-align: center;">Universidad Nacional de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DOCUMENTO DE PONENCIA SOBRE PROYECTO DE LEY ORGÁNICA 097 DE 2022 "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL RÉGIMEN SALARIAL DE LOS CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y SE MODIFICA LA LEY 4 DE 1992"</p> <p>Equipo de desarrollo</p> <p>David Clemente Retamoso Castrillon Nicolás Felipe Osorio Reyes Juan David Dueñas Garavito Diego Alejandro Robayo Molina Juan Esteban Ruiz Arboleda</p> <p>El presente es un documento preliminar de análisis para el conocimiento de la Comisión Primera Constitucional permanente y el Congreso de la República de Colombia en general. No está permitida su reproducción ni publicación sin autorización previa del Centro de Pensamiento de Política Fiscal.</p> <p style="text-align: right;">Bogotá, Colombia Febrero de 2023</p>	<p>1. Resumen ejecutivo</p> <p>La existencia del poder legislativo es un elemento clave en los estados de derecho y en la forma de gobierno republicana. La existencia de estas instituciones es clave para la deliberación democrática y la consecución del principio de representación. Sin embargo, como toda institución estatal, requiere de un esfuerzo fiscal para poder sostenerse y cumplir sus funciones adecuadamente, remunerado no sólo a los congresistas mismos sino a todos los equipos de apoyo que están detrás de esta institución. El presente documento de política busca generar consideraciones técnicas jurídicas y económicas alrededor del proyecto de Ley 079 de 2022 "por medio de la cual se modifica el régimen salarial de los congresistas de la república de Colombia y se modifica la Ley 4 de 1992".</p> <p>Respecto al análisis jurídico se encuentra que debe revisarse la naturaleza jurídica de la ley, con el fin de darle el tratamiento adecuado de acuerdo con su categoría, especialmente en lo que modifica a una ley marco. Por otra parte, debe tenerse en consideración que una vez se eliminan las erogaciones adicionales, las normas de orden inferior que las regulan pasarían a carecer de sustento legal y por lo tanto generarían una derogatoria tácita. Recomendamos que, para evitar un posible conflicto constitucional respecto a la desmejora de conceptos que pueden ser entendidos como salario, recomendamos que la ley que surja fruto de la aprobación de este proyecto inicie su vigencia a partir del 20 de julio de 2026 y que la norma que regule la ley marco indique qué conceptos se entienden como salario. Finalmente, se encuentra que existe un problema respecto a la reglamentación de los salarios máximos ya que no habría un límite establecido para los salarios máximos de la administración ni su incremento, por lo que se sugiere emplear alguna metodología para establecerlo sin que quede al completo arbitrio del ejecutivo.</p> <p>Por su parte, el análisis económico se encuentra que el proyecto reduce en un 32.8% los gastos de funcionamiento para atender los salarios de los congresistas y se reduce en un 29.2% del salario de cada congresista, representando una reducción de \$10,315,645 mensuales por congresista para una reducción total de \$36,641,171,040 anuales para un total del 4.2% del presupuesto total del congreso y de 0.010% para el total del presupuesto general de la nación, lo que comporta una cifra que difícilmente tenga impactos significativos económicos en el mercado de capitales o el déficit fiscal.</p> <p>Sin embargo, se considera que el proyecto de ley tiene fuertes implicaciones en la consolidación del pacto fiscal en Colombia. Este acuerdo busca que los ciudadanos se puedan responder a la pregunta ¿para qué aporro al esfuerzo fiscal del país con mis impuestos, considerando los altos costos en corrupción y gastos suntuosos en los que incurrir las instituciones? Una gran fortaleza de este proyecto de ley es que puede contribuir a mejorar el relacionamiento de los ciudadanos con sus instituciones y dar una señal de austeridad del gasto suntuario, así como el reenfoco de las finanzas públicas hacia proyectos de gasto verdaderamente estratégicos.</p>
<p>Dados todos los puntos anteriormente señalados, el Centro de Pensamiento de Política Fiscal de la Universidad Nacional de Colombia se permite emitir CONCEPTO PRELIMINAR FAVORABLE al Proyecto de Ley 097 de 2022.</p>	<p>1. Consideraciones jurídicas al Proyecto de Ley 097 de 2022</p> <p>1.1. Cuestión previa: la reserva de Ley Orgánica</p> <p>Como un punto a tener en cuenta, antes de abordar la propuesta de fondo planteada por el proyecto de ley, se encuentra la cuestión del tipo y jerarquía de norma que se quiere expedir y las repercusiones que ello implica en las formalidades y los trámites requeridos. En esa medida, se recuerda que el sistema jurídico colombiano cuenta con la existencia de diferentes tipos normativos, como lo son las leyes ordinarias, las leyes estatutarias, leyes orgánicas y leyes marco. La Ley 4ta de 1992, que busca reformar el proyecto de ley analizado, pertenece a esta última agrupación de leyes marco. Sin embargo, el Proyecto de Ley 097 de 2022 plantea el trámite de una ley orgánica. La diferencia clave radica en que, por un lado, las materias para las cuales existe reserva de ley orgánica están expresamente definidas en el artículo 151 de la Constitución Política de Colombia; por otro lado, el trámite de una ley orgánica supone votaciones bajo el criterio de mayoría absoluta. Una ley marco, por su parte, tiene como rasgo distintivo diseñar un marco general para que el Presidente, en desarrollo de sus funciones administrativas como jefe del poder ejecutivo, reglamente con más detalle las directrices dadas por el Congreso.</p> <p>Si bien puede tratarse de una cuestión menor, no deben subestimarse las implicaciones que esto puede tener de cara a un eventual análisis de constitucionalidad de la norma. Concretamente, la Corte Constitucional ha manifestado que, justamente teniendo en cuenta el carácter excepcional y la delimitación expresa de las materias objeto de este tipo de ley, el legislador debe evitar imponer el trámite especial a normas para las cuales no se encuentre prevista la reserva de ley orgánica, así como tampoco debe darse trámite ordinario a normas orgánicas. Así se ha pronunciado la Corte en providencias como la sentencia C-1042/07:</p> <p><i>"Los asuntos materia de ley orgánica se encuentran determinados de manera expresa en la Constitución, no pudiendo, entonces, suplantarse la voluntad del Constituyente extendiendo la reserva de ley orgánica a asuntos que el no consideró necesario deferir a este tipo de leyes. La duda en el caso de si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica o no, debe resolverse a favor del legislador ordinario, por dos razones fundamentales: la cláusula general de competencia del legislador y por las limitaciones de las leyes orgánicas que constituyen un límite al proceso democrático."</i></p> <p>De hacerlo, se desconocería la cláusula general de competencia que asiste al legislador ordinario, y se limitarían sus funciones y el proceso democrático al imponer requisitos de mayorías más exigentes, dificultando así la aprobación de la ley.</p> <p>1.2. Esquema salarial vigente para el Congreso de la República</p>

La normatividad vigente en cuanto al régimen salarial de los congresistas arroja el siguiente panorama. Primero, que la Ley 4ta de 1992 es una ley marco y que, en tanto tal, el Presidente de la República en ejercicio de sus funciones es el llamado a dar desarrollo a las disposiciones generales expedidas por el Congreso. Segundo, que en esa medida, el Congreso definió en su artículo 2, las pautas y criterios generales para que el Gobierno Nacional definiera la escala salarial de los servidores públicos, como el nivel de los cargos y la naturaleza de sus funciones, responsabilidades y calidades exigidas para su desempeño, la eficiencia en el uso de recursos económicos y humanos, la observancia de política macroeconómica y fiscal y de los principios de la carrera administrativa.

En ese contexto, el Decreto 801 de 1992 fijó el salario de los Congresistas en una cifra concreta, de los cuales el 36% corresponde al sueldo básico y el 64% a gastos de representación. Para los años siguientes se dió aplicación al artículo 187 superior, en lo respectivo al reajuste anual de estos salarios. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el Decreto 801, en su momento, y posteriormente otras normas de carácter reglamentario establecieron primas para localización, vivienda y salud mensuales, unificada en lo que hoy se conoce como prima de servicios, que se paga mensualmente de forma adicional a la asignación básica. Debe recordarse que esta cifra es adicional a la asignación mensual. Adicionalmente, los Congresistas cuentan con otros beneficios, algunos de ellos contingentes, y que se pagan en dinero o en especie, como tiquetes aéreos, prima de transportes o demás. Finalmente, se advierte que las disposiciones vigentes actualmente de la Ley 4ta definen el salario de los congresistas como límite superior para el salario de los funcionarios del nivel nacional de la Administración Central, de los entes territoriales pertenecientes a la Administración Central, y también imponen que el salario de altos funcionarios del Estado, iguale al de los congresistas mediante la asignación de una prima.

1.3. Efectos de la reforma propuesta

La adopción plena de las reformas planteadas en el Proyecto de Ley tendría los siguientes efectos a partir de su promulgación.

Artículo 2. Adición al artículo 8 de la Ley 4ta de 1992	El Gobierno Nacional, en desarrollo de su función reglamentaria debe tener en cuenta la definición de la composición de la asignación mensual de los congresistas. Así, la asignación sólo estaría compuesta por la asignación básica y gastos de representación, en la proporción que el respectivo decreto reglamentario disponga.
Artículo 3. Modificación	Confirma la disposición anterior, disponiendo que como

en el apartado dos (2) de este documento, no es menos cierto que, como bien indica el documento radicado del proyecto de Ley, la reducción del salario de los Congresistas tiene un contenido político que no se puede dejar de lado.

Ciertamente, la reducción del salario de los congresistas ha sido propuesta en reiteradas ocasiones por agrupaciones políticas de diferentes tradiciones ideológicas y apoyada por congresistas de diferentes bancadas, de la forma en que sugieren los escritos de adhesión que acompañan el texto radicado en el Congreso. De igual manera es una propuesta que responde a la percepción ciudadana de profunda desigualdad en el país, pues la brecha salarial entre los altos funcionarios del Estado y el grueso de la población es considerablemente alta debido precisamente a los factores que componen su salario con la normatividad vigente y al ritmo con el que crece por mandato constitucional.

Incluso, voces desde la academia económica encuentran razonable esta reducción pues, a la luz de la teoría de contratos, la producción de un trabajador, en este caso el congresista, depende de variables objetivas y subjetivas. Así, debería determinarse, en teoría, por esfuerzo que imprime a sus actividades y su nivel de éxito; luego, si la producción de un trabajador está seguida por un buen esfuerzo, su productividad debe crecer mediante un mejor salario que incentive su esfuerzo. De esta forma, se ha planteado incluso que haya un salario fijo, pero que haya incentivos que correspondan a su nivel de asistencia o su volumen de proyectos presentados y debatidos, pero que este salario no sea, en ningún caso, determinado por una autoridad controlable por el empleador.

De igual forma, se coincide con los planteamientos del escrito de Proyecto según los cuales el salario reconocido a los congresistas no se acompaña con la preparación académica o demás requisitos que se les exigen para acceder al cargo. Si bien esto corresponde justamente con la vocación pluralista y representativa del Congreso, no debe obviarse el hecho de que, pese a que como congresistas su relación de trabajo con el Estado es de carácter constitucional y legal, la función pública también reconoce a su modo una manifestación del derecho-principio de igualdad en el derecho laboral ordinario. "a trabajo igual, salario igual", de la forma en que lo disponen los literales e y j del artículo 2 de la Ley 4ta de 1992. Ello no ocurre así en la realidad, donde su remuneración fija no les incentiva (Zambrano, 2016). En esa medida, y desde esta perspectiva, se encuentra justificada una reducción a los salarios de los congresistas.

Ahora bien, luego de analizado el contenido y alcance de las modificaciones que espera introducir el proyecto de Ley, el Centro de Pensamiento de Política Fiscal considera pertinente hacer precisiones sobre algunos puntos y detalles concretos de la propuesta. En primer lugar, debe recordarse que la propia Ley 4ta, en el literal a de su artículo 2, dispone que en ningún caso se podrán desmejorar los salarios o las prestaciones sociales, al tiempo que recuerda, en su artículo 10 la ineficacia de los regímenes que desconozcan las disposiciones de la Ley 4ta. Esto debe sumarse a la

del literal LL del artículo 2 de la Ley 4ta de 1992	criterio para la fijación de los salarios de los congresistas, el Gobierno Nacional deba tener en cuenta sólo los gastos de representación.
Artículo 4. Adición del literal M al artículo 2 de la Ley 4ta de 1992	Los efectos e interpretación conjuntas de las modificaciones introducidas por el artículo 2 y 3 y 4 del Proyecto de Ley analizado restringen la posibilidad de que el salario devengado mensualmente por los congresistas pueda tener algún otro componente adicional a la asignación básica. Como resultado, se elimina la prima especial de servicios y se caería el sustento legal de las demás erogaciones reconocidas en normas de tipo reglamentaria, como la prima de Navidad.
Artículo 5. Modificación del párrafo del artículo 4 de la Ley 4ta de 1992	Se cambia el valor de referencia para el límite superior para la remuneración anual de los servidores públicos, se sustituye por una definida por el Gobierno Nacional y se excluye la posibilidad de que el salario anual de los congresistas se use como valor de referencia para definir el salario de otros funcionarios. Este cambio resulta particular teniendo en cuenta que la ley 4 estableció un límite superior a los salarios de la administración. Sin embargo, el proyecto de ley ahora deja este establecimiento al igual que su crecimiento al arbitrio de la regulación del ejecutivo, resultando en una situación delicada respecto al sistema de contrapesos por parte de otras ramas del poder público.
Artículo 6. Modificación del párrafo del artículo 15 de la Ley 4ta de 1992	La nivelación salarial otorgada a altos funcionarios respecto del salario de los congresistas se cambia por una nivelación respecto de la cifra definida por el Gobierno Nacional en los términos del artículo 4 de la Ley 4ta, modificado por el proyecto de Ley 097 de 2022.
Artículo 7. Definición de la asignación mensual	Fijación de la asignación mensual total en 25 SMLMV con el reajuste del artículo 187 constitucional.

1.4. Conveniencia Jurídica y Política del proyecto planteado

Una vez revisado el régimen salarial vigente para el Congreso de la República y el propuesto por el proyecto de Ley, puede analizarse la conveniencia técnica jurídica, constitucional y política del proyecto. En cuanto al impacto político, e destaca que la presentación, trámite y aprobación de un proyecto de esta naturaleza representa una oportunidad de gran valor para el Congreso. Si bien los efectos económicos que representaría la aprobación de la Ley no parecen ser muy grandes, como se muestra

posibles tensiones que pueden surgir de cara al principio de progresividad y no regresividad en materia de salarios.

En consonancia con lo anterior, también conviene profundizar en la forma que tomará la reducción que se propone. Del contenido y alcance analizados en el apartado anterior del proyecto de Ley en cuestión, se extrae que, por un lado, se reducen los conceptos que componen la asignación mensual de los congresistas y se fijan 25 SMLMV como límite a la suma de estos componentes. Sin embargo, cabe recordar que la Corte Constitucional (C-608 de 1999), en el mismo fallo citado en el Proyecto de Ley y en otros pronunciamientos ha destacado que la asignación, entendida como las sumas que la conforman y otros valores que retribuyan el servicio, como la prima de servicios, tienen carácter salarial.

De lo anterior se sigue que se podrían estar desmejorando los derechos de los congresistas en funciones, no sólo en sus asignaciones mensuales, sino también en sus aportes y cotizaciones a seguridad social, también con cargo al tesoro público. Al respecto, también se evidencia la falta de consenso y claridad que gira en torno al concepto de salario, al asunto de qué debe ser entendido como tal y las implicaciones jurídicas y financieras de esta falta de determinación. El Alto Tribunal encuentra también que el reconocimiento de sumas distintas al salario básico no comporta un desconocimiento a la premisa de "trato igual a iguales y desigual a desiguales" en la medida en que, en su criterio, el Constituyente entiende las particularidades que implica el ejercicio del rol de congresista, sino que por el contrario obedecen a los costos en que tiene que incurrir el congresista para el desempeño de sus funciones. No obstante, dicha corporación hace un llamado a verificar el requisito de necesidad en el reconocimiento de estas primas, sustituidas por la prima de servicios. Esta verificación no se da en la práctica, pues esta prima se reconoce de manera generalizada a los congresistas, no siendo así con los beneficios por tiquetes aéreos o terrestres o la asignación de vehículos, que buscan satisfacer necesidades del congresista en razón de su investidura, y para la cual los decretos pertinentes establecen un trámite para su reconocimiento.

Asimismo, deben desarrollarse reflexiones en cuanto al principio de separación de poderes frente a la especificidad con que el Proyecto de Ley aborda la materia en comento. Ciertamente, la Ley 4ta de 1992 es una Ley Marco, de lo que se sigue que la regulación que adopte debe ser resultado del trabajo conjunto del poder legislativo y del Gobierno Nacional y sus facultades reglamentarias, donde el primero delimita las bases generales que serán concretadas por el poder ejecutivo. La importancia en el equilibrado desarrollado de esta actividad regulatoria coordinada como manifestación de la separación de poderes, del sistema de pesos y contrapesos y del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder, también es reconocida por la Corte Constitucional en fallos como la sentencia C-710 de 1999.

En esa medida, encontramos que hay pasajes del articulado muy específicos y otros muy generales. Concretamente, el artículo 7 del proyecto de Ley no da una pauta para

que el Ejecutivo establezca el salario de los Congresistas, en los términos del Artículo 150, numeral 19, literal e de la Carta, sino que fija una cifra específica directamente, pese a que se entiende la justificación para la elección de esa cifra. En consecuencia, estaría el legislador entrando en el terreno de lo específico y suprimiendo el campo de acción del Gobierno Nacional, lo que pondría en tela de juicio la constitucionalidad de la norma.

A su turno, los artículos 6 y 7 del proyecto analizado pueden resultar muy abiertos. Teniendo en cuenta que se busca que el salario de los congresistas no sea el más alto en los altos funcionarios del nivel central y que deje de ser valor de referencia para la definición de salarios o para nivelaciones, encontramos contraproducente que ese valor de referencia para llenar el vacío legal (generado por la exclusión de usar el anterior valor de referencia) sea una prerrogativa del Presidente de la República o del Gobierno Nacional. Ello en la medida en que bien puede ser escogido de forma arbitraria un valor superior, o incluso muy inferior, que pueda atentar contra la pretensión de austeridad que persigue el Proyecto de Ley, ni tampoco se sugiere un valor con el que el Gobierno reemplace la cifra anterior, al tiempo que favorece que este valor de referencia pueda cambiarse con más facilidad por el gobierno de turno.

En vista de lo anterior, proponemos una serie de modificaciones de fondo. Una de las recomendaciones será modificar el artículo de vigencia en el Proyecto de Ley para que sus efectos apliquen al nuevo Congreso de la República, esto es, a partir de julio de 2026. Ello permitirá que no se trate de una reducción de salarios en sentido estricto, sino de un nuevo régimen salarial para el Congreso de la República, evitando la tensión que surgiría de los efectos de la norma sobre el salario de los congresistas. De otra parte, se propone que el Congreso se abstenga de definir una cifra concreta para el salario de los congresistas, sino que permita que el Gobierno Nacional, de acuerdo con la voluntad política planteada por la aprobación de la Ley, defina el valor. También, se sugiere que el Congreso establezca el valor de referencia que sustituiría al salario de los congresistas en lo pertinente de los artículos 4 y 15 de la Ley 4ta o, por lo menos, se indique que el Gobierno Nacional podrá definirla por una sola vez. Finalmente, también se solicita que el Congreso especifique que la reglamentación que a su turno hará el Gobierno Nacional, discrimine qué sumas tienen carácter salarial, acatando las pautas constitucionales y convencionales aplicables.

2. Consideraciones económicas al Proyecto de Ley 097 de 2022

Las consideraciones económicas de este documento, parten del hecho de entender la naturaleza y composición de la remuneración de los congresistas. La Ley 4 de 1992 es la que establece el régimen salarial y prestacional de los miembros del Congreso Nacional. De modo que, mediante la fijación salarial estipulada ahí, los gastos de funcionamiento respecto a la remuneración de los congresistas llegaron en 2022 a \$125,441,171,040. Este monto se compone por la agregación de los salarios de los 108 Senadores y 188 Representantes a la Cámara, cuyo salario fue \$35,315,645, el cual se divide entre: i) Asignación básica, con un monto de \$8,539,197, ii) Gastos de

también cambió la mentalidad operante respecto al sistema fiscal y tributario. Ya no era concebible, desde este punto ideológico el cobro de impuestos sin ningún tipo de retribución o razonabilidad consecuente con los objetivos del Estado y los beneficios que reportan los individuos de estar bajo su protección. Así, la legitimación de los impuestos cambia desde el punto de vista de un derecho divino que tienen los reyes a tener un propósito que debe ser consultado con los ciudadanos en sociedades liberales. Bajo este mismo esquema ideológico surge el concepto de contrato social como una forma de explicar los vínculos de poder que surgen de las relaciones entre los estados-nación y los súbditos de un país. Dicha conformación ideada por el filósofo francés Jean Jaques Rousseau sostiene que los ciudadanos aceptan la existencia de una autoridad superior, así como de leyes y mandatos superiores con el fin de poder convivir en sociedad. Si bien el concepto del contrato social ha sido ampliamente discutido y criticado por las visiones teóricas subsecuentes, el concepto de contrato social es una herramienta que permite entender la lógica detrás de los sistemas impositivos.

En un largo camino que inicia, entre otros, con la carta magna de 1215, se resquebraja el concepto absolutista de los impuestos y se da la puerta de entrada a la discusión ciudadana sobre las prioridades del Estado (Evangelista, 2017). Así, surge inicialmente el principio de representación que señala que todo nuevo impuesto debe consultarse con los ciudadanos y que estos deben consentir los nuevos tributos mediante sus órganos de representación. De esta manera, se va creando una visión donde los individuos tienen un rol central en la definición de los valores que se les cobran.

Así mismo, con el avance de los esquemas republicanos y democráticos, las decisiones generales de política pública también van siendo paulatinamente consultadas con los ciudadanos, los cuales escogen entre partidos o programas políticos a desarrollarse. Necesariamente estos avances impactan no solamente en los impuestos que se cobran a los individuos sino también en los gastos a los que se recurren, trasladándose así el principio de legalidad (derivado del de representación) no solamente sobre los impuestos sino también sobre el gasto público. De esta manera, el programa político no era suficiente en la opinión pública sino todo el camino que iba a lograr a la consecución de las políticas públicas desde la consecución de los recursos necesarios para llevarlas a cabo.

Sin embargo, el concepto de contrato social resultó insuficiente en la medida en que se evidenciaban las fallas estructurales del pensamiento liberal. Con las críticas que llegaban a este sistema ideológico surgieron cuestiones claves a preguntarse cómo los conceptos de equidad y justicia, estos fueron tomando cada vez más terreno en la opinión pública de los estados liberales durante los siglos XIX y XX (García, et al, 2014). De esta manera, comienza a darse el cambio de concepción desde el contrato social básico hacia el contractualismo de John Rawls y la generación de un nuevo concepto: el pacto fiscal (Basombrío, 2009).

El pacto fiscal hace referencia a una nueva concepción sobre las finanzas públicas basada en el concepto contractual Rawlsiano basado en una teoría de la justicia

representación, que son \$15,180,000 y iii) las primas especiales de servicios, que ascienden a \$11,596,448.

Teniendo estos rubros presentes, el PL 097 busca reducir la remuneración total mediante la eliminación de las primas especiales de servicios -cerca del 32.8% del monto total-, lo cual genera una reducción del 29.21% del salario neto de los congresistas. En cifras, a 2022 esto hubiera representado una disminución equivalente a \$10,315,645 mensuales.

Ahora, con los montos claros, es pertinente cuantificar el impacto dentro de las finanzas públicas. De acuerdo a la Ley 2159 de 2021, el gasto total del congreso en 2022 fue de \$871,647,450,966 donde el porcentaje correspondiente a la remuneración salarial de los parlamentarios fue 14.39%, con este PL cambiaría a 10.19% y el gasto total en salarios se reduciría a \$88,800,000,000 (cifras 2022) -ahorro total de \$36,641,171,040- lo que representa un disminución total del 4.20% dentro de presupuesto total del Congreso. Respecto al Presupuesto General de la Nación (PGN), el ahorro estaría cerca del 0.010%.

Teniendo en cuenta el decreto 2405 de 2022 mediante el cual se hizo el reajuste salarial de los congresistas para el año 2023, el aumento que tuvo el salario de los congresistas fue de un 7,26% respecto al año anterior el cual se divide de la siguiente forma: i) \$9,159,143 de asignación básica, ii) \$16,282,926 de gastos de representación y iii) \$12,440,495 correspondientes a las primas especiales de servicio. Sumando un total de remuneración por congresista de \$37,882,564 pesos colombianos, los cuales corresponden a 32.65 salarios mínimos legales vigentes para el año 2023: cifra que proporcionalmente es menor que el correspondiente al año anterior (que correspondía a 35 salarios mínimos legales mensuales vigentes para el año 2022) pero que sigue sin ser consecuente con la crisis económica y social del país, los esfuerzos de la política económica por contener los efectos de la inflación y la contracción general que tendrá la economía colombiana ante las expectativas de crecimiento económico para el año en vigencia (Elejalde, 2023).

Por último, a nuestra consideración, es un PL positivo ya que transmite un mensaje de austeridad -a pesar de que el monto ahorrado respecto al monto total del PGN es poco, a lo largo del tiempo termina siendo un rubro considerable-, también de equidad al ser este salario cerca de 32.65 veces el monto que gana una persona que devenga un salario mínimo (SML), donde esta relación es alta respecto a sus pares en la región e incluso a nivel internacional, por poner un ejemplo: en Chile la relación es de 26 SML, Panamá 21 SML, México 16 SML o Alemania 6 SML y, finalmente, da un buen mensaje a la sociedad de cara a reducir brechas de desigualdad, el cual es un problema estructural del país.

3. Reconstrucción del Pacto Fiscal

Con el fin de los estados absolutistas y el cambio de concepción sobre conceptos políticos sobre la concepción del Estado introducida por las revoluciones liberales,

fundamentada en las decisiones que se toman desde un punto de vista externo pre-social. El fin de este pacto es brindar legitimidad al estado desde el punto de vista de los esfuerzos fiscales y los cobros tributarios que se realizan a los ciudadanos. En esta nueva concepción se requiere una implicación mutua de los derechos y obligaciones entre las partes: la ciudadanía y el Estado. De esta manera, se sintetizan elementos fundamentales como el principio de representación tributaria pero también su contraparte "no representation without taxation" (Basombrío, 2009) que implica que para poder participar en el debate público es necesario contribuir mediante el cumplimiento de sus obligaciones, como el pago de impuestos. Así mismo, la actuación estatal y el gasto de los impuestos debe guardar concordancia con los objetivos nacionales expresados en las constituciones políticas como forma del desarrollo de dichos planes políticos. De esta manera, los individuos proporcionan los medios necesarios para el cumplimiento de los objetivos constitucionales pero también disfrutan de la materialización de derechos que se da producto de este esfuerzo colectivo.

Para América latina, la CEPAL señaló elementos fundamentales que debía tener el nuevo pacto fiscal para legitimar las finanzas públicas en nuestra región. Entre estos elementos, se señala la consolidación del ajuste fiscal para garantizar la estabilidad macroeconómica, elevar la productividad del gasto público, generar un seguimiento y transparencia detallado sobre el nivel de gasto, fomentar la equidad en todos los niveles de gobierno y favorecer el desarrollo de una institucionalidad democrática (CEPAL, 1998).

Respecto a la productividad del gasto, cuyos elementos han evolucionado hacia la concepción de calidad del gasto público, se encuentran elementos propios que requieren actuaciones determinantes por parte del Estado para mejorar la calidad de las finanzas desde cuatro puntos principales: mejorar la composición de eficiencia, eficacia y oportunidad (también llamado efectividad) del gasto (Armijo y Espada, 2014).

No es para menos, pues estudios han señalado que una de las principales razones por las cuales los ciudadanos incurrir en evasión tributaria se da debido a factores como el egoísmo, la desconfianza e inconformidad de los ciudadanos con el sistema tributario y la falta de equidad del sistema (Patiño et al, 2019). Así mismo, se podría anotar que diferentes factores como la corrupción o el derroche por parte del Estado contribuyen a que los ciudadanos pierdan confianza y sentido de sus contribuciones. Siguiendo esta lógica el ciudadano se pregunta el porqué aporta si los recursos serán empleados para propósitos particulares de los servidores públicos o para apoyar gastos suntuarios. En diferentes países de América Latina se ha estudiado el fenómeno y se ha encontrado que un alto porcentaje de los contribuyentes encuentra que no existe un reparto justo de la carga tributaria, un uso ineficiente de los recursos y que los mismos se desvían para el beneficio personal de los políticos y funcionarios (Roca, 2009; Castañeda, 2015; Paredes, 2016; Gomez y Morán, 2016).

Dada esta situación, existe un quiebre generalizado del pacto fiscal en los diferentes países de la región entre los que se incluye Colombia. Nuestro país tiene ciertas particularidades respecto a otros de la región que han configurado elementos propios de nuestro esquema fiscal. En concreto, dado el conflicto armado y el problema de tierras del país, el Estado se constituyó durante décadas bajo una forma institucional de Estado generalmente enfocado al combate de los grupos armados y el mantenimiento del statu quo. De esta manera la principal función del gasto fue mantener la existencia misma de la institución mediante el fortalecimiento de su cuerpo armado a costa de las necesidades sociales y obviando el conflicto distributivo. Fruto de este enfoque, Colombia terminó constituido en uno de los países más desiguales del planeta (Banco Mundial, 2020) así como uno de los países con un índice de percepción de corrupción más elevado de la región (Transparencia internacional, 2021) fruto de años donde hubo una captura institucional de actores armados y de narcotráfico con hechos como la parapoltica. Así, podemos decir que, si bien el pacto fiscal en la mayoría de los países de la región está roto, en Colombia está aún más debilitado.

Es de amplio conocimiento la crisis de legitimidad y credibilidad que afronta el poder legislativo colombiano, fenómeno que no es reciente ni se limita al congreso en turno, sino que lo afecta como institución. En consecuencia, un proyecto tendiente a reducir el salario de los congresistas envía, a su vez, un mensaje político contundente de reconciliación y voluntad política del Congreso para reformarse, restablecer y reparar el vínculo con el pueblo que representa y de compromiso con la búsqueda de un orden social más justo.

Uno de los hechos que más ha impulsado la indignación en la opinión pública respecto al manejo de los recursos ha sido precisamente los sueldos de los representantes de los ciudadanos. Como ya se mencionó, para el año 2023 un congresista de la república gana decenas de veces el salario mínimo de un trabajador común lo cual es un hecho que impacta considerablemente uno de los elementos del pacto fiscal: el fomento de la equidad en todos los niveles del gobierno. Por otro lado, este elevado gasto puede verse también como un gasto suntuario o de lujo considerando los altos salarios respecto al común denominador de los servidores públicos y que no responden a criterios de necesidad o proporcionalidad.

Si bien el impacto fiscal del proyecto de ley no tiene la magnitud para ser decisivo en el proceso de ajuste fiscal y equilibrio macroeconómico, aún se puede concluir que este proyecto de ley aporta de una forma considerable como un acto político de gran impacto en la visión de los ciudadanos sobre su Estado. Es muy importante que el Estado envíe este tipo de mensajes a la opinión pública para comenzar a reconstruir el resquebrajado pacto fiscal, mensajes de avances hacia la equidad, la justicia y la eficiencia en el gasto público. Así, el poder de este articulado, más allá del impacto fiscal propiamente considerado, es que no debilita el sistema democrático ni de representación pero permite avanzar en estas metas del Estado y la consolidación de las relaciones de los ciudadanos con su sistema fiscal. Incluso, cabe señalarse que esta

propuesta tiene menores impactos en el rol del Congreso como órgano de representación popular de Colombia –por no decir que ninguno–, pues se conoce de propuestas anteriores que buscaban reducir los costos operacionales del Congreso mediante la reducción del número de miembros de sus cámaras, lo cual iría en detrimento de la representatividad de esta institución para algunas regiones del país y de la posibilidad de que los ciudadanos lleguen a él.

4. Conclusiones y recomendaciones

En conclusión, el proyecto de ley tiene avances fundamentales para el logro de ciertos objetivos estatales como lo son la mejora en la calidad del gasto público y el impacto en términos de equidad. Sin embargo, aún sopesando la importancia esencial de cada peso del erario público, difícilmente el proyecto tenga impactos económicos significativos a nivel de la nación, considerando el mercado de capitales, el déficit fiscal y sus impactos sobre las demás políticas macroeconómicas. Así mismo, señalamos algunos aspectos en los cuales se puede avanzar con el fin de evitar problemas en su trámite o en la revisión constitucional posterior que podría realizarse:

- 4.1. Siguiendo la línea que han interpretado las altas cortes respecto al concepto de salario como una contraprestación directa por la prestación de un servicio (entre otras, sentencia C-521/95, SU 995/99, C-892/09 y C-408/21), puede existir un debate jurídico alrededor de si las primas especiales de localización, salud, etc. comportan salario. Atendiendo al principio de progresividad de los derechos laborales en principio NO se puede desmejorar el salario de los trabajadores en términos nominales ni reales, sea cual sea su poder adquisitivo previo. De esta manera, y para evitar una posible declaratoria de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 53 de la carta política, recomendamos que la ley que surja fruto de la aprobación de este proyecto inicie su vigencia a partir del 20 de julio de 2026, fecha en la cual inicia a legislar el nuevo congreso y si pueden crearse nuevas condiciones laborales atendiendo a las nuevas vinculaciones que se elaboren.
- 4.2. Reconsiderar la definición directa del salario de los congresistas en el monto específico de 25 SMLMV. En su lugar, plantear un rango o solamente los criterios generales que deberá seguir el Gobierno para su reglamentación.
- 4.3. Siguiendo lo anterior, consideramos pertinente que indique en el articulado del proyecto que ley que la normativa que desarrolle la ley marco (el decreto que desarrolle la ley marco) debe especificar las posibles remuneraciones que constituyen y que no constituyen salario.
- 4.4. Revisar el trámite legislativo que se requiere para esta norma, pues si bien la ley orgánica de presupuesto tiene reserva de ley orgánica, no es así con las leyes marco que tienen el trámite ordinario. Por ello, y atendiendo a los diferentes conceptos que han emanado de las altas cortes, recomendamos revisar el tipo de norma, trámite y

mayorías que se van a emplear para el trámite del proyecto, considerando que la ley a modificar (La Ley 4 de 1992) es una ley marco ordinaria.

4.5. Establecer un mecanismo concreto que limite los salarios máximos a pagar por parte de la administración, impidiendo que estos sean definidos enteramente y de manera arbitraria por el ejecutivo. Esto en el entendido de que el espíritu de la Ley 4 de 1992 obedece a establecer una limitante para el incremento desmedido y/o arbitrario de salarios de parte del ejecutivo para ciertos cargos. De esta manera, podría fijarse otro método de determinación basado en el valor del salario mínimo (que para la vigencia de 2023 correspondería a 32 salarios mínimos, teniendo en cuenta las remuneraciones máximas actuales de los altos cargos públicos como ministros, magistrados, etc) como salario máximo para cualquier tipo de servidor público de aquí en adelante. También podría permitirse que el mismo sea fijado desde el Gobierno Nacional pero por única vez y atendiendo a los criterios de necesidad y proporcionalidad.

5. Bibliografía

Armijo, M & Espada, M. (2014). Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina. Editorial CEPAL. Santiago, Chile.

Banco Mundial. (2020). *Índice de gini - Colombia*. Macrodatos Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=CO>

Basombrío, M. (2009). *Estado e igualdad: del contrato social al pacto fiscal*. Editorial CEPAL. Santiago, Chile.

Castañeda, V. (2015). La moral tributaria en América Latina y la corrupción como uno de sus determinantes. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 103-132.

CEPAL. (1998). *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos*. Editorial CEPAL. Santiago, Chile.

Corte Constitucional de Colombia, sala plena. (1995). Sentencia C-521/95. [MP Antonio Barrera Carbonell]

Corte Constitucional de Colombia, sala plena. (1999). Sentencia C-608/99. [MP José Gregorio Hernández Galindo]

Corte Constitucional de Colombia, sala plena. (1999). Sentencia C-710/99. [MP José Gregorio Hernández Galindo]

Corte Constitucional de Colombia, sala plena. (1999). Sentencia SU-995/99. [MP Carlos Gaviria Díaz]

Corte Constitucional de Colombia, sala plena. (2007). Sentencia C-1042/07. [MP Humberto Antonio Sierra Porto]

Corte Constitucional de Colombia, sala plena. (2009). Sentencia C-892/09. [MP Luis Ernesto Vargas Silva]

Corte Constitucional de Colombia, sala plena. (2021). Sentencia C-408/21. [MP Cristina Pardo Schlesinger]

Ejevalde, L. L. B. (2023, 12 enero). Por qué el 2023 sería un año más complicado de lo pensado. *Portafolio.co*. <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/economia-2023-fedesarrollo-muestra-preocupacion-por-complicaciones-este-ano-576806>

Evangelista, M. (2017). A 800 años de la Carta Magna inglesa de 1215. Buenos Aires, Colegio de abogacía de la plata

García, M., Jaramillo, J., Rodríguez, A. & Uprimny, R. (2014). Los desafíos al constitucionalismo liberal durante el siglo XIX. En *El derecho frente al poder: surgimiento, desarrollo y crítica de la constitución y el constitucionalismo modernos*. Editorial Universidad Nacional de Colombia.

Gómez, J. & Morán, D. (2019). Evasión tributaria en América Latina Nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación del fenómeno en los países de la región. Editorial CEPAL. Santiago, Chile.

Paredes, P. (2016). Evasión tributaria vs. mecanismos de control implementados por la administración pública. *Revista RETOS*, 6(12), 178-196.

Patiño, R., Mendoza, S., Quintanilla, D. & Montenegro, J. (2019). Evasión tributaria, una revisión. *Revista Activos*, 17(1), 167-194.

Roca, J. (2019). Tributación directa en Ecuador. Evasión, equidad y desafíos de diseño. Editorial CEPAL.

Rousseau, J. (2017). El contrato social. Editorial PRD. https://prd.org.mx/libros/documentos/El_contrato_social.pdf

Transparencia Internacional. (2021). *Corruption perception index*. Datos de transparencia internacional. <https://www.transparency.org/cpi/2021>

Zambrano, A. (2016, agosto 18). ¿Cómo debería ser el salario de los congresistas? *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/opinion/otros/columnistas-1/como-deberia-ser-el-salario-de-los-congresistas-499682>

Siendo las 10:20 a. m. la Presidencia da por finalizada la audiencia pública.

Presidente,

H.S. FABIO RAUL AMIN SALEME

Vicepresidenta,

H.S. AIDA MARINA QUILCUE VIVAS

Secretaria General,

YURY LINETH SIERRA TORRES