

**Bogotá D.C. 20 de julio de 2016**

Señor

**Presidente**

**Senado de la República**

**Congreso de la República**

**Asunto: Radicación** "Proyecto de Acto Legislativo por el cual se modifica el artículo 187 de la Constitución Política."

Respetado Presidente:

En nuestra condición de congresistas, nos disponemos a radicar ante el Senado el presente Proyecto de Acto Legislativo de iniciativa congresual cumpliendo con el requisito constitucional de haber sido radicado por no menos de 10 congresistas. El objetivo del proyecto de ley es fijar para el salario de los congresistas un tope máximo de 25 SMLMV y un crecimiento anual para dicho salario equivalente a la tasa de inflación del año anterior.

En este sentido, se presenta a consideración el presente Proyecto de Acto Legislativo, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley. Por tal motivo adjuntamos original y tres (3) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

Cordialmente,

**Angélica Lozano**

Representante a la Cámara

Alianza Verde

**Claudia López**

Senadora de la República

Alianza Verde

## PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO \_\_ DE 2016

“Por el cual se modifica el artículo 187 de la Constitución Política”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 187 de la Constitución Política, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

**“Artículo 187:** La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual a la tasa de inflación del año inmediatamente anterior. En ningún caso la asignación mensual de los miembros del Congreso Nacional podrá superar 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Parágrafo transitorio.** Para todos los casos que resulte aplicable, el tope salarial establecido en este artículo, regirá únicamente para los servidores públicos que se vinculen a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.”

**Artículo 2º.** El presente acto legislativo rige desde su publicación.

**Angélica Lozano Correa**  
Representante a la Cámara

**Claudia López**  
Senadora de la República

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### **“PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO \_\_ DE 2015 Por el cual se modifica el artículo 187 de la Constitución Política.”**

#### **1. Objetivo y resumen del Proyecto**

El objetivo del presente Proyecto de Acto Legislativo es modificar el artículo 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) que el reajuste anual para dicha asignación corresponda al porcentaje equivalente a la tasa de inflación del año inmediatamente anterior.

En primer lugar  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 Gini<sup>1</sup> más alto, sólo superado por algunos países de África y por Honduras.
- (ii) En América Latina, actualmente Colombia es el tercer país con la mayor desproporción entre el salario de los Congresistas y el salario mínimo. El salario mensual de un congresista en 2016 (\$27'929.064) equivale a 40,5 SMLMV de este año (\$689.454).

Disminuir la asignación salarial 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 ubica la asignación salarial de los congresistas en un monto más acorde con el promedio de los Ministros en Colombia y los Congresistas de los países de América Latina.

En segundo lugar, definir la fórmula de crecimiento anual de la asignación de los congresistas de acuerdo con la tasa de inflación es adecuado por varias razones:

- (i) Permite reducir la brecha existente entre el crecimiento del salario mínimo (7% en 2016) y el salario de los congresistas (7,7% en 2016), para que en adelante el salario de los congresistas crezca en una tasa menor que la tasa de crecimiento del salario mínimo.

---

<sup>1</sup> Medida indicativa del nivel de distribución de los ingresos en una sociedad.

- (ii) Permite reducir la brecha que, según concepto de la Contraloría General de República (CGR), existe entre el incremento del salario de los congresistas y el incremento del resto de servidores públicos de la administración central.
- (iii) Permite conservar el poder adquisitivo en la asignación de los Congresistas año a año.
- (iv) Es una regla exenta de influencia política, pues la tasa de inflación está estrictamente ligada a los fenómenos económicos.

Una iniciativa de este tipo responde a la exigencia manifiesta de la ciudadanía que comprende la desproporción entre el salario de los Congresistas y el salario promedio de los colombianos. Al respecto una petición para reducir el salario de los congresistas ha sido firmada por más de 130 mil personas<sup>2</sup> y evidencia reiteradamente la necesidad, en beneficio de la equidad, de revisar y modificar los montos de dichos salarios.

## 2. Descripción de la problemática que resuelve el proyecto

### 2.1. Desigualdad entre la asignación de los miembros del Congreso y el promedio de ciudadanos colombianos.

En 2015 un salario mínimo en Colombia fue de \$644.350 (Decreto 2731 de 2014), sin embargo, según información del DANE, ese mismo año el ingreso promedio de un colombiano fue de \$578.422, cifra menor al salario mínimo durante la misma vigencia en \$65.928. En este sentido el ingreso promedio en un hogar de 4 personas en 2015 fue de \$2.313.688 (DANE, 2015)

En contraste, la asignación mensual de un Congresista colombiano para el periodo 2015 correspondió a \$25'915.435 pesos (Decreto 1937 del 2015), lo que equivale 40,2 SMLMV de 2015, a 44 veces el ingreso promedio de los colombianos ese mismo año y a 11,2 veces el ingreso promedio de un hogar de 4 personas en 2015 (cuadro 1)

**Cuadro 1.** Comparación del salario de los congresistas en Colombia con el salario mínimo y el ingreso promedio de los colombianos<sup>3</sup>

	<b>Valor (pesos colombianos)</b>	<b>¿Cuánto representa el salario de un congresista?</b>
Salario mínimo 2015	\$644.350	El salario de un congresista es 40,2 veces este valor

<sup>2</sup> [www.change.org/nomasaumento](http://www.change.org/nomasaumento)

<sup>3</sup> Fuente: Elaboración propia con datos del Dane (2015) y cifras oficiales de los decretos.

Ingreso promedio per cápita (2015)	\$578.422	El salario de un congresista es 44 veces este valor
Ingreso promedio hogar de 4 personas (2015)	\$2.313.688	El salario de un congresista es 11,2 veces este valor
Salario promedio de un Ministro 2015	\$15.591.621	El salario de un congresista es 1,66 veces este valor
Salario Congresistas 2015	\$25.915.435	-

Para 2016 estas diferencias se resaltan con más fuerza teniendo en cuenta que un salario mínimo equivale para este año a \$689.455 (Decreto 2552 de 2015) lo que significa un aumento de 7% frente al año anterior; mientras que el salario de un congresista durante el mismo año llegó a \$27'929.064 (Decreto 1056 del 2016), lo que a su vez significa un crecimiento de 7,7% y una relación de 40,5 salarios mínimos. Por su parte, el salario promedio de un ministro también creció en el 7,7% y tienen un valor de \$16.803.090 en 2016.

Colombia es uno de los países más desiguales del mundo con un índice Gini<sup>4</sup> de 0,535 en 2013<sup>5</sup>. Aunque el índice ha tenido una reducción del 4,8% respecto a 2002, esta cifra nos ubica en el puesto 6 en el ranking de países más desiguales del mundo, solo después de cuatro países africanos y Honduras. En esta medida, a pesar de la gravedad de la desigualdad en Colombia, la brecha entre el salario de los ciudadanos y sus representantes (los congresistas) no está acorde con una estrategia de avance hacia una mayor equidad en el ingreso en el país.

La regla propuesta en el presente proyecto de ley permite cerrar la brecha entre el salario de Congresistas y Ministros, dado que son cargos que requieren perfiles similares. Como puede verse, es muy importante reducir la brecha salarial entre Congresistas, Ministros y ciudadanos, dada la situación de extrema inequidad en el ingreso que ostenta Colombia.

## 2.2. Comparación internacional del salario de los congresistas

Al hacer una comparación con los demás países de América se hace evidente 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).

<sup>4</sup> Una medida indicativa del nivel de distribución de los ingresos en una sociedad.

<sup>5</sup> De acuerdo con las cifras del Banco Mundial, comparando los datos disponibles para 90 países durante los últimos 5 años.

Esto indica que un senador en Estados Unidos gana 12 veces el salario mínimo, mientras que en Colombia esta proporción asciende a más de 40 veces.

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

Al hacer una comparación con los demás países de la región, que se muestra en el Cuadro 2, Colombia resulta ser el tercer país de América Latina con la mayor desproporción en la relación entre el salario de los congresistas y el salario mínimo (esta relación se muestra en la columna 5 del Cuadro 2). Como ya se mencionó, el salario de un congresista equivale a 40,5 salarios mínimos de 2016, mientras que el promedio de la región es de 25,7. En esta desproporción Colombia es superada solamente por Brasil y México.

**Cuadro 2<sup>6</sup>.** Comparación regional de salario de los Congresistas

<b>País (año)</b>	<b>Salario Mínimo Mensual (USD)</b>	<b>Asignación mensual Congresistas (USD)</b>	<b>Asignación mensual Congresistas (Equivalencia en Pesos Colombianos)</b>	<b>¿A cuántos salarios mínimos equivale el salario de un congresista en cada país? (Asignación Congresistas del país / Salario Mínimo del país)</b>
México (2016)	121	8.074	23.503.414	66.72
Brasil (2016)	227	10.557	30.731.427	46.5
Colombia (2016)	237	9.591	27.919.401	40.5
Chile (2016)	356	13.741	40.000.051	38.6
Perú (2016)	234	5.500	16.010.500	23.5
Paraguay (2016)	328	5.927	17.253.497	18

<sup>6</sup> Basado en "Sueldo de congresistas de Colombia, el más alto de la región". El Colombiano, 2016. "¿Cómo está el salario mínimo del país frente a los de la región?". El Tiempo, 2016. Cálculos propios

Uruguay (2016)	367	5.405	15.733.955	14.7
Ecuador (2016)	366	5.236	15.241.996	14.3
Bolivia (2016)	237	2.532	7.370.652	12.3
Argentina (2016)	451	2.411	7.018.421	5.34
Venezuela (2016)	15	37.5	109.163	2.5
<b>Promedio</b>	<b>267</b>	<b>6.274</b>	<b>18.262.952</b>	<b>25.73</b>
<b>Promedio sin Venezuela</b>	<b>292</b>	<b>6.897</b>	<b>20.078.331</b>	<b>28.1</b>

Teniendo en cuenta la información del Cuadro 2, 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 2016 (sin incluir Venezuela) corresponde a \$20.541.179.

**El presente Proyecto de Acto Legislativo propone un tope de 25 SMLMV, monto que en 2016 equivale a \$17.236.350. Esta asignación, como es evidente, se encuentra más acorde con el promedio de la región que los casi \$28 millones actuales.**

### **Regulación del salario de congresistas en países de la región**

Distintos ordenamientos jurídicos del hemisferio han previsto los inconvenientes que genera la actualización de asignaciones congresionales con rango constitucional y han adoptado una norma de rango legal. Tal es el caso de Costa Rica donde la asignación del máximo órgano Legislativo está regulada por la Ley de Remuneración de los Diputados, la cual desde el 2014 está atada al crecimiento en el índice de precios del consumidor del año anterior (SEQUEIRA, 2014).

Igualmente sucede en Chile en donde su Constitución Política estipula en su artículo 62 que “[l]os diputados y senadores percibirán como única renta una dieta equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado incluidas todas las asignaciones que a éstos correspondan”<sup>7</sup>. Esta disposición no regula el incremento salarial de los Congresistas chilenos sino que simplemente presenta un marco de proporcionalidad frente al salario neto de estos,

<sup>7</sup> Chile. Constitución Política. Santiago 17 de septiembre de 2005.

por su parte el aumento de salario de los ministros se hace por medio de una ley que aprueba el congreso de forma periódica. (Muñoz & Castillo, 2014)

### **2.3. 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 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. Es decir, aunque los Congresistas ganan un monto considerablemente más alto, como se mostró en la sección anterior, se les incrementa su asignación mensual con base en lo estipulado para otros servidores públicos que no tienen asignaciones tan altas, contribuyendo a incrementar la brecha existente.

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

Antes de la regla adoptada por el artículo 187 de la constitución, el salario de los congresistas se aumentaba en la misma proporción que el aumento en el salario mínimo, lo que a su vez mantenía una relación relativamente proporcional a la inflación<sup>8</sup>.

Sin embargo, con la regla adoptada en 1991, y ejecutada por la ley 4 de 1992, con sólo el primer año de vigencia de dicha ley, el salario aumentó el 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 2015, el salario de los miembros del congreso se ha incrementado en un 3.526,3% mientras que el salario mínimo aumentó un 1.145,9%. 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 2016 recibe un salario de \$27,9 millones y su salario se aumentó en más de dos millones de pesos (exactamente en \$2.013.629) con respecto al

---

<sup>8</sup> "Salario de los Congresistas vs Salario Mínimo". Infografía Casa Editorial El Tiempo. 2009.



2015, un trabajador que recibe el mínimo percibe un salario de \$689.455 y su incremento anual fue de \$45.105. Esto implica que **tan solo el incremento de \$2.013.629 del salario de un congresista equivale al triple de la totalidad del salario mínimo en 2016 y al 87% del ingreso de un hogar de 4 personas en 2015** (que fue de \$2.313.688, ver Cuadro 1).

**En otros términos, el aumento salarial de los congresistas equivale 44 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 periodo inmediatamente anterior y el máximo la tasa de inflación observada en el periodo inmediatamente anterior más puntos básicos en proporción inversa a los decretados por productividad al resto de servidores públicos.”*<sup>9</sup>

En este sentido, con el objetivo de priorizar la reducción de la brecha en el incremento de la asignación salarial de congresistas y demás ciudadanos, y de simplificar la fórmula de crecimiento, el presente proyecto de ley acoge la propuesta de hacer el ajuste anual del salario de los congresistas de acuerdo con la tasa de inflación. Como anualmente el salario mínimo en Colombia crece unos puntos porcentuales por encima de la tasa de inflación, la propuesta del presente proyecto garantiza que el salario de los congresistas crezca por debajo de la tasa de crecimiento del salario mínimo.

### **3. Repercusiones presupuestarias**

---

<sup>9</sup> Valga recordar que la Tasa de Inflación corresponde a la tasa de incremento del IPC de un período a otro.

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 4 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 1.920<sup>10</sup> funcionarios reciban una asignación con estricta proporcionalidad al régimen salarial aplicable a los congresistas.

Puntualmente, como se observa en el Cuadro 3, **el presente proyecto implica para el estado un ahorro de \$10'692.714 en el salario mensual de cada congresista**. 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). Esto representa aproximadamente **\$154.745 millones de pesos en un período de 4 años**, haciendo el cálculo a precios constantes de 2016.

**Cuadro 3**<sup>11</sup>. Ahorro de recursos públicos que implica el presente proyecto (Cifras en pesos)

	<b>Actual (2016)</b>	<b>Con Proyecto</b>	<b>Ahorro de recursos públicos</b>
<b>Asignación Mensual</b>			
Asignación mensual por congresista	27.929.064	17.236.350	<b>10.692.714</b>
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

<sup>10</sup> "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.

<sup>11</sup> Fuente: Elaboración propia con base en la asignaciones de los decretos oficiales.

Gasto total mensual asignaciones congresistas	7.484.989.152	4.619.341.800	<b>2.865.647.352</b>
<b>Primas anuales</b>			
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
<b>Gasto anual (12 asignaciones + primas)</b>			
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	<b>38.686.239.252</b>
<b>Gasto cuatrienio (a precios constantes de 2016)</b>			
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	<b>154.744.957.008</b>

Este cálculo del ahorro es una subestimación, pues se obtiene 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.

#### **4. Idoneidad del 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 \$17.236.350, según el SMLMV 2016) 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 disminuir la brecha de ingreso entre los congresistas y ciudadanos y es consistente con el promedio de dicha asignación en la región de América Latina.

Adicionalmente, este límite va en concordancia con el régimen pensional. El Acto Legislativo 01 del 2005 introdujo una modificación a la Carta Política según la cual no podrán causarse, con cargo al erario público, 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.

#### **5. Inexistencia de un conflicto de intereses por parte de los congresistas para votar el proyecto de acto legislativo**

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

La ley 5 de 1992, reguló el conflicto de interés con el propósito de evitar situaciones donde prime el interés privado y se obstaculice la justicia y el bien común, con esta perspectiva el artículo 286 del Reglamento del Congreso estipuló que: *"todo Congresista, cuando exista interés*

*directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, (...) deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas". (subrayado añadido por los autores).*

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

*"En relación con las características del referido interés, la Sala ha precisado que el mismo debe ser directo, esto es, "debe surgir de los extremos de la relación que se plantea a través de la decisión que haya de tomarse con respecto a los proyectos de ley, sin intermediación alguna"<sup>12</sup>, en el entendido de que esa connotación se puede predicar para el congresista o las personas indicadas en el numeral 286 de la Ley 5ª de 1992"<sup>13</sup>. El interés debe ser además "particular y actual, de carácter moral o económico, en la decisión de uno de los asuntos sometidos a su consideración"<sup>14</sup>, 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."<sup>15</sup>. El interés que se analiza, según lo ha explicado igualmente la Sala Plena, puede ser económico o moral: "Así pues, no es sólo el interés estrictamente personal o el beneficio económico los fenómenos que el legislador ha creído prudente elevar a la entidad de causales de impedimento, sino que dentro del amplio concepto del 'interés en el proceso' a que se refiere el numeral 1º del artículo 103 del Código de Procedimiento Penal, debe entenderse también la utilidad o el menoscabo de índole moral o intelectual que en grado racional puede derivarse de la decisión correspondiente."<sup>16</sup> Cabe igualmente tener en cuenta las precisiones realizadas por la Sala respecto del indicado interés ético o moral: "Estima la Sala, y con ello no se está sentando una tesis de última hora, que no es necesario, ni conveniente, que exista una tabla legal de conductas éticas, que supongan una adecuación típica, para efectos de poder juzgar acerca de la presencia de un conflicto de interés de orden moral. Basta la consagración genérica tal como se formula en el artículo 182 de la Constitución o como se plantea en el 286 de la Ley 5ª o como se estructura en la causal primera de impedimento consagrada en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil. (...) Tampoco es admisible el argumento de que sólo en la*

---

<sup>12</sup> Sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 19 de julio de 1991, Exp. AC-1433, C.P. Dr. Diego Younes Moreno

<sup>13</sup> Sentencia del 26 de julio de 1994. Radicación AC-1499. C.P. Dr. Delio Gómez Leyva.

<sup>14</sup> Sentencia proferida el 23 de marzo de 2010; expediente PI 000198-00; C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas B.

<sup>15</sup> Sentencia PI 0584 00 del 9 de noviembre de 2004.

<sup>16</sup> Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; CP: Dr. Joaquín Barreto Ruiz

*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.”<sup>17</sup>*

Así las cosas, resulta pertinente enfatizar en lo que se ha entendido como “interés directo” ya que este determina qué situación configuraría un conflicto y qué situación no. La jurisprudencia del Consejo de Estado del 17 de octubre del 2000 (Rad. 11116)<sup>18</sup> estableció el concepto de interés como: *“el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto”*. **Con esto se marca un claro el precedente jurisprudencial: únicamente existe un conflicto cuando la adopción de la medida propuesta generaría un beneficio pero no cuando no lo hace.**

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

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

Es claro que ninguna de las dos medidas redundaría en el beneficio de los Congresistas y que por el contrario ambas restringen la asignación salarial que perciben actualmente, por lo tanto votarlas, 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.

## **6. 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

---

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

<sup>18</sup> Consejero ponente: MARIO ALARIO MÉNDEZ Bogotá, D. C., diecisiete (17) de octubre de dos mil (2000). Radicación número: AC-11116. Sentencia 2012-01771 de noviembre 21 de 2012 CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Ref.: Expediente 20120177101 Consejera Ponente: Dra. María Claudia Rojas Lasso Actor: Jorge Iván Piedrahita Montoya Bogotá D.C., veintiuno de noviembre de dos mil trece. EXTRACTOS: «V. Consideraciones de la Sala.

Gobierno en tanto se refieran a las cuestiones contempladas en el artículo 142 del Reglamento del Congreso.

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

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