

¿A qué tipo de política

CONDUCE LA CONGELACIÓN de salarios?

Inés Jaramillo Murillo

Dentro de “Los 100 puntos de Uribe”, como parte de su “manifiesto democrático”, bajo el título “Hacia un Estado Comunitario”, en el punto noveno, se lee textualmente:

El 7 de agosto, a las 5 p.m., si con la ayuda de Dios y el apoyo del pueblo colombiano llego a la Presidencia de Colombia, presentaré el “Referendo contra la Corrupción y la Politiquería”, que incluirá la reducción del Congreso, la eliminación de los auxilios parlamentarios y de sus privilegios en pensiones y salarios.

En desarrollo de tal compromiso, el Gobierno Nacional, presidido por el Presidente ALVARO URIBE VÉLEZ, presentó su proyecto de Referendo y, como punto octavo, incluyó el siguiente texto:

“8. Limitación de pensiones y salarios de los servidores públicos. pregunta: como medida de solidaridad de los altos dignatarios con el pueblo colombiano, para reducir las desigualdades sociales y controlar el gasto público, aprueba usted el siguiente artículo? Adicionase el artículo 187 de la Constitución, con el siguiente texto: Las pensiones de los expresidentes de la República, los excongresistas, los exmagistrados de las altas cortes y de los demás servidores públicos, no podrán superar en ningún caso 20 salarios mínimos legales mensuales, sin perjuicio de los derechos adquiridos a la fecha de entrada en vigencia de la presente Reforma Constitucional. A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo y hasta el año 2006, no se incrementarán las asignaciones del Presidente de la República, de los miembros del Congreso, de los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Consejo Nacional Electoral, del Consejo Superior de la Judicatura, del Fiscal General de la Nación, del Procurador General de la Nación, del Defensor del Pueblo y del Contralor General de la República. Lo previsto en esta disposición no supondrá una reducción acumulada superior al 30% de los salarios actuales en términos reales”.

Este texto inicial fue totalmente modificado, adicionado, corregido, suprimido, etc, por el Congreso de la República, mediante los artículos 8.º y 14 de la Ley 796 de 2003, los cuales expresan:

8. Limitación de pensiones y salarios con cargo a recursos de naturaleza pública pregunta: como medida para reducir las desigualdades sociales y controlar el gasto público, ¿aprueba usted el siguiente artículo? Adiciónase el artículo 187 de la Constitución Política, con el siguiente texto: A partir de la vigencia de la presente reforma constitucional, la persona que adquiera el derecho a pensionarse no

podrá recibir con cargo a recursos de naturaleza pública, una pensión superior a veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Se exceptúan quienes tengan derechos adquiridos y quienes estén amparados por los regímenes pensionales exceptuados y especiales. La vigencia de los regímenes pensionales exceptuados, especiales, o provenientes de normas y acuerdos entre nacionales de cualquier naturaleza, expirará el 31 de diciembre de 2007, con excepción del régimen pensional de los Presidentes de la República que tendrá eficacia desde la fecha de entrada de la presente reforma constitucional. El régimen de transición será reglamentado por la ley del Sistema General de Pensiones. Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, a partir de la vigencia de la presente reforma constitucional, con las excepciones temporales anteriores, serán los establecidos en la ley del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición alguna o invocarse acuerdos entre nacionales, de ninguna naturaleza, para apartarse de lo allí establecido. Con las excepciones previstas en la ley del Sistema General de Pensiones, a partir de la vigencia de la presente reforma constitucional, no podrán reconocerse pensiones de vejez o jubilación a personas con menos de 55 años de edad. La Ley General de Pensiones ordenará la revisión de las pensiones decretadas sin el cumplimiento de los requisitos legales, o con abuso del derecho. A partir del 1.º de enero del año 2005, y hasta diciembre de 2006, no se incrementarán los salarios y pensiones de los servidores públicos, o de aquellas personas cuyos salarios y pensiones se paguen con recursos públicos, en ambos casos cuando devenguen más de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Se excluye de esta disposición el régimen legal para los miembros de la Fuerza Pública. 14. Finanzas públicas sanas pregunta: ¿Aprueba usted las medidas sobre racionalización del gasto público, contenidas en el siguiente artículo? Adiciónase al artículo 345 de la Constitución Política el siguiente párrafo transitorio: Párrafo transitorio. Los gastos de funcionamiento de los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, de las entidades descentralizadas, autónomas, de naturaleza especial o única, que administren recursos públicos y de las territoriales, incluidos los salarios y las pensiones superiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales, no se incrementarán con relación a los gastos del año 2002, durante un período de dos (2) años, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Se exceptúan: el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios; los gastos destinados a la expansión de la seguridad democrática, diferentes de los correspondientes a salarios; el pago de nuevas pensiones y las nuevas

cotizaciones a la seguridad social, o las compensaciones a que dé lugar. Cualquier incremento de salarios y pensiones en el año 2003 estará sujeto a la decisión que adopte el constituyente primario sobre este artículo. De registrarse, a finales de diciembre del año 2003 o 2004, un incremento anual en la inflación, calculada de acuerdo con el IPC, superior al correspondiente para el año 2002, se incrementarán los salarios y pensiones en un porcentaje igual a la diferencia entre la inflación registrada en cada uno de estos años, y la correspondiente al año 2002. El ahorro de los departamentos, distritos y municipios, generado por el menor crecimiento del gasto financiado por el sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios, lo destinarán las entidades territoriales para reservas del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales, del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, y para el pasivo pensional del sector salud”.

En mi opinión, el texto inicial del Gobierno, sí se enmarcaba dentro de los 100 puntos del Manifiesto Democrático, porque cumplía a cabalidad la propuesta del Presidente de “eliminar privilegios” en los salarios de los miembros del Congreso, cuya asignación mensual, en la década de los 90, sí gozó de ellos. Veamos:

1. Determinación del “monto” de la asignación mensual de los miembros del Congreso

• • • • •

En primer lugar se anota que:

– El régimen salarial y prestacional de los congresistas, principalmente se deriva del literal II) del artículo 2.º de la Ley 4.ª de 1992 y allí la Ley Marco señala taxativamente las erogaciones que, a cargo del erario público, el Gobierno puede consagrar a favor de la Rama Legislativa:

- Gastos de representación y de salud.
- Primas de localización, de vivienda y de transporte.

– En virtud del artículo 8.º de la Ley 4.ª de 1992, dentro de los 10 días siguientes a la vigencia de la ley, se debía establecer el monto inicial de la asignación mensual en el año 1992 y una vez establecido, era la base para aplicar los reajustes anuales sucesivos, ordenados en el artículo 187 de la Carta Constitucional.

La determinación del monto y conceptos de la asignación mensual de los miembros del Congreso, ha tenido el siguiente desenvolvimiento:

1.1. Determinación del monto base

En acatamiento a lo ordenado en el artículo 8.º la Ley 4.ª de 1992, el Gobierno, conformado por el Presidente Dr. CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Dr. RUDOLF HOMMES y el Director del Departamento Administrativo del Servicio Civil, Dr. CARLOS HUMBERTO ISAZA RODRÍGUEZ, para fijar el *monto base de la asignación mensual de los congresistas*, emitieron el Decreto 801 del 21 de mayo de 1992, promulgado en el *Diario Oficial*, n.º 40.461 del 2 de junio de 1992:

*“Decreto 801 de 1992
(Mayo 21)*

Por el cual se dictan unas disposiciones en materia salarial y prestacional para los miembros del Congreso de la República.

El Presidente de la República de Colombia, en desarrollo de la Ley 4.ª de 1992,

Decreta:

Artículo 1.º La asignación mensual de los miembros del Congreso de la República será un millón ochocientos mil pesos (\$1.800.000.00), de los cuales el 36% corresponde al sueldo básico y el 64% a gastos de representación. Esta asignación surte efectos fiscales a partir del 1.º de enero de 1992. Artículo 2.º Los miembros del Congreso tendrán derecho a percibir una Prima de Localización y Vivienda mensual, equivalente a setecientos mil pesos (\$700.000.00), la cual no será considerada como factor salarial y surte efectos fiscales a partir del 1.º de enero de 1992. Artículo 3.º Los miembros del Congreso que contraigan crédito con entidades bancarias para la adquisición de vehículo de uso particular por quince millones de pesos (\$15.000.000.00), con tasa de interés corriente bancaria del mercado a la fecha de suscripción del crédito, tendrán derecho a percibir una Prima de Transporte equivalente al cincuenta por ciento (50%) de los intereses mensuales causados. Los plazos de dicho crédito y la prima en mención no podrán superar el período legislativo para el cual fueron elegidos. Esta prima no constituye factor salarial para ningún efecto. Parágrafo. En caso de reelección de Congresistas, sólo se podrá percibir la prima señalada en el presente artículo si no se ha ejercido el derecho correspondiente en el período o períodos anteriores. Artículo 4.º Los miembros del Congreso tendrán derecho al reconocimiento y pago mensual de una Prima de Salud, equivalente al diez por ciento (10%) de la asignación establecida en el artículo 1.º del presente decreto, la cual no constituye factor

salarial. Artículo 5.º Las primas de que tratan los artículos 2.º, 3.º y 4.º de este decreto reemplazan en su totalidad y dejan sin efecto las primas existentes en la actualidad, con excepción de la prima de navidad. Aquellas a que se refieren los artículos 3.º y 4.º de este decreto surten efectos fiscales a partir del 1.º de junio de 1992”.

Destacado fuera de texto.

Lo anterior implica que el ingreso mensual de un Congresista, en el año 1992, quedó conformada así:

Por asignación mensual:	
• Por salario: 36% de 1.800.000	648.000
• Por gastos de representación: 64% de 1.800.000	1.152.000
Por primas mensuales:	
• Por prima de localización y vivienda	700.000
• Por prima de salud: 10% de 1.800.000	180.000
Subtotal	2.680.000
Por prima de navidad:	
Nótese que esta prima no es de las enumeradas taxativamente en el literal II) del artículo 2.º de la Ley 4.ª de 1992.	2.680.000

Respecto de la prima de transporte, cada congresista demuestra el monto de su crédito y la tasa de interés pactada, para acceder a esta prima.

Observación

Mediante el Decreto 801 de 1992, dentro de la “asignación mensual” por \$1.800.000, se estipuló un 64% de la misma como “gastos de representación”, los cuales no están contemplados en el artículo 8.º de la Ley 4.ª de 1992, pero sí previstos en el literal II) del artículo 2.º de la Ley 4.ª de 1992, para ser decretados “... cuando las circunstancias lo justifiquen...”.

En mi opinión, el condicionamiento del literal II) del artículo 2.º de la Ley 4.ª de 1992, implica que los desembolsos allí indicados taxativamente, en cualquier año pueden ser revisados por el Gobierno Nacional, sin perjuicio de los ajustes ordenados en el artículo 187 de la Carta Política, los cuales sólo se aplicarán a lo constitutivo de salario, que es lo que técnicamente debe denominarse “asignación mensual”.

1.2. Modificaciones del monto base de la prima de transporte

El Gobierno Nacional, posteriormente emitió los siguientes decretos, respecto de la Prima de Transporte:

1.2.1. Decreto 2304 del 11 de octubre de 1994, publicado en el *Diario Oficial*, n.º 41.564 del 12 de octubre de 1994

Este decreto fue firmado por el Dr. HORACIO SERPA URIBE, en su condición de Ministro delegado, el Dr. GUILLERMO PERRY RUBIO, como Ministro de Hacienda y Crédito y el Dr. EDUARDO GONZÁLEZ MONTOYA como Director del Departamento Administrativo de la Función Pública:

“... por el cual se modifica el Decreto 801 de 1992.

El Ministro de Gobierno de la República de Colombia, delegado de las funciones presidenciales en desarrollo del Decreto 2248 del 6 de octubre de 1994, y en desarrollo de las normas generales de la Ley 4.ª de 1992,

Decreta:

Artículo 1.º El artículo 3.º del Decreto 801 de 1992, quedará así: Artículo 3.º Los miembros del Congreso que contraigan crédito con entidades bancarias para la adquisición de vehículo de uso particular por veinticinco millones de pesos (\$25.000.000.00), con tasa de interés corriente bancaria del mercado a la fecha de suscripción del crédito, tendrán derecho a percibir una prima de transporte equivalente al cincuenta por ciento (50%) de los intereses mensuales causados. Aquellos miembros del Congreso que a la expedición del presente decreto se encuentren percibiendo la prima de transporte, no podrán acceder a un nuevo crédito hasta la cancelación total del anterior, por lo tanto, no tendrán derecho a devengar esta prima simultáneamente para dos créditos. La prima de transporte a que se refiere este artículo no constituye factor salarial para ningún efecto legal” (negritas y resaltado fuera de texto).

1.2.2. Decreto 1921 del 15 de septiembre de 1998, publicado en el *Diario Oficial*, n.º 43.389 del 18 de septiembre de 1998

En este caso, el Gobierno Nacional estuvo conformado por el Dr. ANDRÉS PASTRANA ARANGO, en su condición de Presidente de la República, el Dr. JUÁN MARIO LASERNA JARAMILLO, en calidad de Viceministro de Hacienda y Crédito Público, encargado y la Dra. ANA SALGADO ZAMUDIO, quien actuó como Directora encargada de las funciones del Despacho del Director del Departamento Administrativo de la Función Pública:

“... por el cual se establece una prima de transporte para los miembros del Congreso.

El Presidente de la República de Colombia, en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4.ª de 1992,

Decreta :

Artículo 1.º Los miembros del Congreso de la República mientras ostenten tal investidura, tendrán derecho a percibir una prima de transporte equivalente al 50% de los intereses mensuales causados para la adquisición de vehículos de uso particular hasta por cuarenta millones de pesos (\$40.000.000.00). Esta prima no constituye factor salarial para ningún efecto. Para tener derecho a la prima de transporte de que trata el presente artículo, los miembros del Congreso deberán contratar créditos con entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria con un plazo no superior a 36 meses a una tasa máxima de interés anual equivalente al DTF más 6% y sujetarse en todo caso a la reglamentación y requisitos exigidos para estos casos. Aquellos miembros del Congreso que a la expedición del presente decreto se encuentren percibiendo la prima de transporte, no podrán acceder a un nuevo crédito hasta la cancelación total del anterior, por lo tanto no tendrán derecho a devengar esta prima simultáneamente para dos créditos”. Artículo 2.º Para poder acceder a la prima establecida en este decreto, los miembros del Congreso que en la actualidad tengan asignados vehículos oficiales deberán entregarlos a los respectivos Secretarios Generales del Senado y Cámara de Representantes, quienes deberán elevar un acta de recibo en la cual consten la identificación del vehículo, sus accesorios y el estado general en que se encuentren. Artículo 3.º La Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República ejercerán control especial sobre el cumplimiento del presente decreto. Artículo 4.º El presente decreto rige a partir de su publicación, modifica los decretos 801 de 1992, 2304 de 1994 y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias (destacado fuera de texto).

1.3. Consagración de una prima de servicios a favor de los congresistas

El Gobierno Nacional, con las firmas del Presidente de la República Dr. ERNESTO SAMPER PIZANO, el Ministro de Hacienda Dr. GUILLERMO PERRY RUBIO y del Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, Dr. EDUARDO GONZÁLEZ MONTOYA, el 5 de diciembre de 1995, emitieron el decreto 2156, publicado en el *Diario Oficial*, n.º 42.138 del 6 de diciembre de 1995, para consagrar, a favor de los congresistas, una prima de servicios.

“por el cual se dictan disposiciones en materia prestacional para los miembros del Congreso de la República.

El Presidente de la República de Colombia en desarrollo de las normas señaladas en la Ley 4.ª de 1992,

Decreta:

Artículo 1.º Los miembros del Congreso de la República tendrán derecho anualmente al reconocimiento y pago de una prima de servicios, equivalente al cincuenta por ciento (50%) del ingreso mensual que perciban por concepto de sueldo básico, gastos de representación, prima de localización y vivienda, prima de salud, y prima de transporte cuando sea del caso. Artículo 2.º La prima de servicios de que trata el presente Decreto se pagará en los primeros quince (15) días del mes de julio de cada año, tomando en cuenta la liquidación con los factores de ingreso mensual, a 30 de junio de cada año. Artículo 3.º Para tener derecho al reconocimiento y pago de esta prima el congresista deberá haber ejercido el cargo por lo menos durante noventa días consecutivos de la legislatura anterior y se liquidará y pagará a razón de una doceava parte por cada mes completo de ejercicio parlamentario. Artículo 4.º Para la vigencia de 1995, la prima de servicios se reconocerá y pagará a los miembros del Congreso a 15 de diciembre, teniendo en cuenta los factores señalados en el artículo 1.º de este decreto. Artículo 5.º El presente Decreto rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias” (destacado fuera de texto).

Nota: La forma de liquidarla y pagarla, implica que esa doceava parte se toma para liquidar, a su vez, la prima de navidad.

2. Determinación del “reajuste anual” de la asignación mensual de los congresistas

2.1. Precisiones previas: inflación causada

Antes de analizar los efectos de la aplicación del artículo 187 de la Carta Política considero conveniente partir de un elemento que nos permita comparar. Ese elemento es la denominada “inflación causada”, vocablo que ya tiene rango constitucional a partir del párrafo transitorio del artículo 1.º del Acto Legislativo 01 de 2001.

Me atendré, en primer lugar, a lo certificado por el DANE:

– En el adendo explicativo de certificación que obtuve el 10 de marzo de 1999, se puede leer:

“1. Índice de Precios al Consumidor. Es un indicador que señala las fluctuaciones mensuales de la canasta familiar, resultados que se expresan en términos de variaciones porcentuales, y sirve como instrumento para determinar la pérdida del poder adquisitivo del peso [...]

3. Inflación es la misma variación porcentual acumulada, resultante del alza en el nivel general de los precios que se establece en un período determinado [...]

5. Pérdida del poder adquisitivo del peso. Para actualizar una suma determinada de dinero se multiplica la variación porcentual acumulada o porcentaje de inflación, en un período determinado, por la cantidad de dinero a actualizar, teniendo como resultado el valor en pesos que debe agregarse a la suma inicial”.

– Expresa el DANE en adendo a la certificación que obtuve el 16 de febrero de 2001:

“1. Índice de Precios al Consumidor, es un indicador que señala las fluctuaciones de precios mensuales de una canasta de bienes y servicios representativa del consumo final de los hogares, del país, cuyos resultados se expresan en términos de variaciones porcentuales respecto del período inmediatamente anterior, mes [...]

3. Inflación, es el crecimiento del nivel general de precios en un período de tiempo determinado [...]

5. Para actualizar el poder adquisitivo del cualquier flujo monetario-indexación.

Actualizar el poder adquisitivo de un flujo monetario, conocido también como indexación, permite mantener en términos corrientes el poder adquisitivo de cualquier flujo monetario.

Para este ejercicio se debe trabajar con las variaciones porcentuales del índice, expresadas en términos de índices simples y aplicarlas al flujo monetario al que se quiere actualizar su poder adquisitivo”.

A su vez, en el libro *Análisis financiero aplicado con ajustes por inflación**, en el capítulo VII, denominado “Ajustes por inflación”, podemos leer la más sencilla, completa y de fácil comprensión, de las definiciones que pueden existir sobre este fenómeno económico de la *Inflación*:

La inflación es una tendencia al aumento constante en el nivel general de precios o, lo que es igual, una tendencia hacia la disminución en el poder adquisitivo de la moneda.

Con fundamento en lo anterior, bien se puede inferir que:

* HÉCTOR ORTIZ ANAYA. *Análisis financiero aplicado con ajustes por inflación*, 10.ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 441 y 487.

1. El Índice de Precios al Consumidor (IPC), muestra el costo de adquirir una canasta de bienes y servicios en un período específico. Si se toma como período base un año (año base 2002), en el que dicho costo era de 100 y si un año después (año 2003) el costo total para adquirir la misma canasta cuesta 115, quiere decir que la inflación del año 2002 fue del 15%.

2. La inflación causada o incremento porcentual del Índice de Precios al Consumidor (IPC), ocurridos en un determinado período, representan una verdadera pérdida del poder adquisitivo de la moneda en ese mismo lapso de tiempo. Son hechos consumados. Bien diferente de la *inflación proyectada*, la cual sólo obedece a una estimación que puede o no materializarse, en porcentaje igual o en exceso o en defecto del porcentaje proyectado, para el futuro. Son hechos que están en el estadio virtual.

La misma Corte Constitucional, *respecto del mantenimiento de la capacidad adquisitiva de los salarios*, ha sentenciado, para dar claridad sobre el tema de los reajustes salariales.

En la sentencia C-1064 del 10 de octubre de 2001, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA y JAIME CORDOBA TRIVIÑO, en el numeral 4.2.2, la Corte considera:

... En efecto, una interpretación gramatical del texto del artículo 53 conduce a la conclusión de que éste establece un mandato dirigido al Legislador consistente en incorporar al estatuto de trabajo, entre otros, el principio fundamental de una remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, lo cual no significa la consagración explícita de un derecho al reajuste anual del salario de forma que mantenga su poder adquisitivo real [...]. No obstante, la Corte Constitucional estima que una interpretación sistemática de la Constitución permite en efecto afirmar que con base, entre otros, en los fines de construir un orden social justo (Preámbulo y art. 2.º), los principios fundamentales de Estado social de derecho, dignidad humana, solidaridad y trabajo, los deberes sociales del Estado –entre ellos los que tienen que ver con el promover y garantizar la prosperidad y el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; tomar medidas para que la igualdad sea real y efectiva; proteger especialmente el trabajo en todas sus modalidades; garantizar los medios para que las pensiones mantengan su poder adquisitivo constante; asegurar la igualdad de oportunidades para todas las personas– y el mandato del Estado de intervenir de manera especial para asegurar que todas las personas, en particular las de menos ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, es posible fundamentar un derecho

constitucional en cabeza de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario. Igual conclusión se impone de la interpretación constitucional a la luz de los tratados y convenios internacionales de protección al salario (art. 93 inc. 2.º C. P.). Es así como los convenios 95 y 99 de la Organización Internacional del Trabajo relativos a la protección del salario, aprobados respectivamente mediante las leyes 54 de 1962 y 18 de 1968, refuerzan la conclusión según la cual el derecho a un salario justo presupone derecho a mantener el poder adquisitivo del mismo. De la jurisprudencia también se deduce que el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario desarrolla principios fundantes de la república colombiana constituida como Estado social de derecho y basada en la dignidad humana, la solidaridad social y el trabajo (art. 1.º C. P.). La anterior interpretación está acorde con numerosas sentencias de esta Corporación en el sentido en que el reajuste salarial, fundado en la dignidad humana, no comprende exclusivamente el salario mínimo. En conclusión, si bien de una interpretación literal e histórica del artículo 53 de la Constitución no se deduce un derecho a conservar el poder adquisitivo real de los salarios, a la luz de una interpretación sistemática, reforzada por los convenios internacionales de la materia y por respeto a los precedentes jurisprudenciales, la Corte considera que la Constitución protege dicho derecho dentro de unos lineamientos muy precisos que ahora conviene señalar”.

Por todo lo anterior se hace necesario que conozcamos la *inflación causada* (IPC), desde el año 1992 a la fecha, no sin antes hacer precisión que, como se trata de la “causada”, ello implicará que la pérdida del poder adquisitivo ocurrida en el año 1992, será la que se utilice para actualizar el valor dinerario del año 1993 y la de 1993, se utilizará para indexar el valor dinerario de 1994 y así sucesivamente.

Las certificaciones expedidas por el DANE arrojan los siguientes datos:

INFLACIÓN A 31 DE DICIEMBRE CERTIFICADA		APLICABLE PARA LOS REAJUSTES
AÑO	%	AÑO
1992	25.13	1993
1993	22.61	1994
1994	22.60	1995
1995	19.47	1996
1996	21.64	1997
1997	17.68	1998
1998	16.70	1999
1999	9.23	2000
2000	8.75	2001
2001	7.65	2002

2.2. Promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación del contralor

Según el artículo 8.º de la Ley 4.ª de 1992, una vez el Gobierno determinó, en el año 1992, la asignación mensual de los miembros del Congreso, o sea la fijada mediante el Decreto

801 de 1992 “... a partir de la cual se aplicará el artículo 187 de la Constitución Política”, con base en la certificaciones anuales del Contralor General de la República, se procedió anualmente a “reajustar” dicha asignación mensual, en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, de la siguiente manera:

AÑO	SUELDO	GASTOS DE REPRESENTACION	PRIMA DE LOCALIZACION Y VIVIENDA	PRIMA DE SALUD	TOTAL ASIGNACION MENSUAL
1992 (Dcto. 801)	648.000	1.152.000	700.000	180.000	2.680.000
1993	821.664	1.460.736	887.600	228.240	3.398.240
1994	1.041.870	1.852.213	1.125.477	289.408	4.308.968
1995	1.260.663	2.241.178	1.361.827	350.183	5.213.851
1996	1.531.705	2.723.031	1.654.620	425.472	6.334.828
1997	1.909.883	3.395.347	2.063.146	530.521	7.898.897
1998	2.246.404	3.993.607	2.426.673	623.999	9.290.683
1999	2.670.974	4.748.399	2.885.314	741.935	11.046.622
2000	3.079.633	5.474.904	3.326.767	855.451	12.736.755
2001	3.215.722	5.716.840	3.473.777	893.253	13.299.592
2002	3.396.735	6.038.641	3.669.316	943.534	14.048.226

Al comparar los porcentajes aplicados para ajustar la asignación mensual de los miembros del Congreso, con los porcentajes de ajuste empleados respecto de los salarios del

sector oficial y los utilizados en el ajuste del salario mínimo del sector privado, tenemos lo siguiente:

AÑO	% ajuste salario mínimo sector privado	% inflación causada año anterior	% ajuste aplicado salarios sector público	% ajuste aplicado asignación congresistas
1993	25.034	25.13	25.00	26.80
1994	21.089	22.61	21.00	26.80
1995	20.50	22.60	18.30	21.00
1996	19.50	19.47	17.20	21.50
1997	21.023	21.64	13.50 (ponderado)	24.69
1998	18.050	17.68	16.00 (ponderado)	17.62
1999	16.00	16.70	15.00 (ponderado)	18.90
2000	10.00	9.23	9.23	15.30
2001	9.9577	8.75	6.50 (ponderado)	4.419
2002	8.042	7.65	5.20 (ponderado)	5.629

Ya en el ámbito de los hechos, respecto de los “reajustes anuales” a la asignación mensual de los miembros del Congreso es preciso analizarlos en los siguientes períodos:

– De 1992 a 1999

Respecto de estos años, el reajuste de la asignación mensual de los miembros del Congreso, en la mayoría de los años, superó ampliamente el ajuste aplicado a los salarios del sector oficial y aún a los ajustes anuales del salario mínimo, así como también fue ajustada por encima de la inflación causada, lo que no sólo le mantuvo el poder de compra sino que le dio mas capacidad adquisitiva, creando así una concentración de riqueza.

– Año 2000

Recordemos que la inflación causada a 31 de diciembre de 1999, fue de 9.23%, o sea que este porcentaje era el que permitía mantener el poder de compra.

En la ley anual de presupuesto 547 de 1999, vigencia año 2000, se encontraban efectuadas las apropiaciones necesarias para realizar no solo el reajuste, sino el incremento del 15.30% (certificado por el Contralor) a la asignación mensual de los miembros del Congreso y otros dignatarios del Estado, incluyendo los Magistrados de las Altas Cortes.

Respecto de los servidores del Estado, en la referida ley anual

de presupuesto, se efectuaron apropiaciones para atender el ajuste salarial del 9% (por debajo de la pérdida del poder de compra), para quienes devengaran hasta 2 salarios mínimos del año 1999 y cero (0) de reajuste para quienes ganaran en 1999, mas de 2 salarios mínimos; es decir, se congelaba esta franja de salarios.

La apropiación, en la ley anual de presupuesto para atender el "incremento real" en un 15.30%, de la asignación de los miembros del Congreso y de un 9% para quienes ganaran hasta 2 salarios mínimos, dio origen a la materialización de la omisión legislativa relativa que permitió la admisión de la demanda interpuesta contra la Ley 547 de 1999 y que culminó con la sentencia C-1433 del 23 de octubre de 2000, en la cual se ordenó reconocer, por lo menos, la pérdida del poder adquisitivo de los salarios superiores a 2 salarios mínimos, ajuste que fue del 9.23%, de todas maneras notoriamente inferior al 15.30%, reconocido a los miembros del Congreso.

Obsérvese que hay una evidente diferencia no solo entre los porcentajes: 9.23 y 15.30, sino que las diferencias se hacen abismales si se comparan las bases para aplicar el incremento y el ajuste: $\$11.046.621 \times 15.30\% = \$1.690.133$ para un total de $\$12.736.754$ para los miembros del Congreso, en tanto que para un servidor del Estado que ganara en 1999 mas de dos salarios mínimos el ajuste fue: $236.460 \times 2 = 472.920 + 1 = 472.921 \times 9.23\% = \43.651 , para obtener un salario en el año 2000 de $\$516.572$.

Nota: La base de $\$11.046.621$ no contiene el valor de la prima de transporte.

– Año 2001

Gracias a la sentencia C-1433 del 23 de octubre de 2000, el país empezó a tener conocimiento de las desproporciones en el monto de la asignación mensual de los miembros del Congreso y de los altos dignatarios del Estado y el consecuente crecimiento en tales asignaciones mensuales.

Igualmente, el Congreso de la República, el 30 de enero de 2001, expidió la Ley 644, promulgada en el *Diario Oficial* n.º 44.310 de la misma fecha, en donde se fijan los parámetros que debe tener en cuenta el Contralor General de la República para la expedición de la certificación ordenada en el artículo 187 de la Carta Política.

Es relevante lo que se afirma en el informe de ponencia para primer debate sobre el proyecto que culminó en la referida ley, el cual puede consultarse en la *Gaceta del Congreso*, n.º 147 del miércoles 17 de mayo de 2000. Allí se lee:

La Contraloría General de la República le ha dado a las normas, tanto constitucional como legal, una interpretación que lleva a una consecuencias contrarias a la finalidad de la norma, a la equidad, a la justicia material y a la equidad, todas ideas rectoras del Estado social de Derecho. Así por ejemplo:

1. Ha establecido que las dietas parlamentarias se ajustarán anualmente según la variación de la remuneración de todos los empleados y trabajadores de la administración nacional tanto del sector central como del descentralizado, ocurrido durante todo el año inmediatamente anterior.

2. Se toma como universo base para el cálculo de dicho promedio ponderado el reajuste registrado por todos los sueldos y salarios tanto del central de la administración, como de las entidades descentralizadas, y

3. Finalmente toma en cuenta no solo los reajustes generales decretados por el Gobierno mediante decreto, sino también los aumentos salariales decretados y pactados en convenciones colectivas para trabajadores oficiales.

Tal situación ha traído como consecuencia que mientras la remuneración de los empleados públicos con salarios superiores a ocho salarios mínimos legales mensuales vigentes se reajustó en el año 1999 en un diez por ciento (10%), para los Congresistas el alza fue de veintiuno por ciento (21%).

Con base en las anteriores razones el proyecto lo que hace es adicionar al actual artículo 48 de la Ley 42 de 1993 unas reglas con base en las cuales el Contralor General de la República deba calcular el porcentaje promedio ponderado, a saber:

a. Que sólo se tome la variación de los sueldos y salarios para los servidores del sector central de la administración nacional, sin tener en cuenta a las entidades descentralizadas por servicios.

b. La variación que se ha de tener en cuenta es aquella que se haga a los empleados nacionales, con base en la correspondiente ley marco;

c. Que no se incluyan reajustes salariales y provenientes de convenciones colectivas pactadas con los trabajadores oficiales, y

d. El reajuste debe tener en cuenta la proporción en que se reajusten los sueldos del sector central de la administración nacional para ese año fiscal.

Con estas limitaciones creen los autores, y en esta forma los acompañamos los ponentes del Senado, se evitan efectos perversos y herir sentimientos de equidad, justicia e igualdad (negrillas fuera de texto).

En acatamiento de la Ley 644 de 2001, el Contralor emitió las siguientes certificaciones:

- El 30 de julio de 2001, certificó que el promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la Administración Nacional, en la vigencia fiscal de 2001, fue de 4.36%.

- Como con la sentencia C-1064 de 2001 se decidió la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la ley 628 de 2000, relacionada con el presupuesto vigente para el 2001, cuyo cumplimiento trajo algunas modificaciones en materia de ajustes salariales en el sector público, el 27 de diciembre de 2001, el Contralor, con fundamento en el artículo 187 de la Carta Política, certificó el 0.059% para un segundo reajuste de la asignación mensual de los miembros del Congreso, o sea que por el año 2001, el ajuste total de la asignación mensual de los miembros del Congreso fue de 4.419%.

Con este porcentaje total se reajustó la asignación mensual de los congresistas, sin incluir la prima de transporte: $\$12.736.755 \times 4.419\% = \562.837 lo que da un total de $\$13.299.592$ correspondiente a la asignación mensual para el año 2001.

El ajuste salarial para el año 2001 de quienes devengaban en el año 2000 mas de dos salarios mínimos fue del 5.20%, así: $\$260.100 \times 2 = 520.200 + 1 = 520.201 \times 6.50\% = \33.813 , para un total de $\$554.014$.

La inflación causada a 31 de diciembre de 2000 fue de 8.75%.

– Año 2002

La Contraloría General de la República certificó que el promedio ponderado de los cambios ocurrido en la remuneración de los servidores de la Administración Central Nacional, para la vigencia fiscal de 2002, fue del 5.629%.

Con este porcentaje se reajustó la asignación mensual de los congresistas, sin incluir la prima de transporte: $\$13.299.592 \times 5.629\% = \748.634 lo que da un total de $\$14.048.226$ correspondiente a la asignación mensual para el año 2002.

El ajuste salarial para el año 2002 de quienes devengaban

en el año 2001 mas de dos salarios mínimos fue del 5.20%, así: $\$286.000 \times 2 = 572.000 + 1 = 572.001 \times 5.20\% = \29.744 , para un total de $\$601.745$.

La inflación causada a 31 de diciembre de 2001 fue de 7.65%.

2.2. *Análisis comparativo de los reajustes anuales al ingreso mensual de los miembros del congreso, a los salarios del sector oficial y al salario mínimo del sector privado, frente a la inflación causada*

Los anteriores datos nos dan una visión global y sintetizada de los porcentajes empleados para los respectivos ajustes anuales, entre los cuales hay notorias diferencias que permiten concluir que la Ley 4.ª de 1992 ha propiciado la concentración de la riqueza en cabeza de los miembros del Congreso.

Los hechos que dieron origen a la sentencia C-1433 de 2000 de la Corte Constitucional, empezaron a poner en evidencia tal realidad, la cual se hace más patética cuando analizamos las bases salariales, o sea, el monto de las asignaciones, pues no es lo mismo aplicar un 5.629% a $\$13.299.592$ que aplicar un 5.20% a $\$572.001$, para determinar la asignación mensual de un congresista o un servidor del Estado, respectivamente, para el año 2002.

En ejercicio del Derecho Constitucional de Petición, obtuve certificación de la Pagaduría del Congreso de la República, respecto de la asignación mensual de los congresistas, desde el año 1992 hasta el año 2002, cuyos datos soportan los contenidos en los análisis comparativos anteriores.

Igualmente, respecto de los ajustes al salario mínimo, partí de cada uno de los Decretos anuales.

3. Del principio de solidaridad



En el artículo 1.º de la Carta Política se consagra el Estado Social de Derecho, fundado, entre otros, en “... la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

La Corte Constitucional, en sentencia C-1064 del 10 de octubre de 2001, manifestó:

Cabe resaltar, pues, que a diferencia del Estado de Derecho que atiende exclusivamente a un concepto formal de igualdad y libertad, en el Estado social de Derecho la igualdad material es determinante como principio fundamental que guía las tareas del Estado con

el fin de corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación y garantizar a las personas o grupos en situación de desventaja el goce efectivo de sus derechos fundamentales. De esta forma, el Estado social de Derecho busca realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional.

4.1.2. Algunas manifestaciones concretas del Estado social de Derecho.

La fórmula política del Estado social de Derecho exige, así, que los órganos del Estado forjen la realidad institucional según los principios fundamentales de una organización social justa de hombre y mujeres igualmente dignos (Preámbulo y arts. 1.º, 2.º, 13, 42 a 50, 363 y 366 C. P.). Ello supone, entre otras cosas, la superación del concepto formal del Estado de Derecho, limitado a la provisión de garantías y procedimientos necesarios para asegurar la libertad legal de la persona, y sometido, desde principios del siglo xx, a la crítica socialista según la cual éste se limitaba a reflejar los intereses de propietarios, empresarios y comerciantes. Tal superación implica, además, la vinculación jurídica de las autoridades a unos principios tendientes a asegurar la efectividad de los derechos y deberes de todos, particularmente, mediante la previsión del mínimo vital, la promoción de la participación de los individuos en la vida política, económica y cultural, la protección especial a personas y grupos excluidos y la intervención en la economía con miras a corregir con medidas redistributivas las situaciones de grave desigualdad e inequidad existentes en la sociedad [...]

La interpretación sistemática del principio fundamental del Estado social de Derecho y de los preceptos constitucionales que lo concretan, permite concluir que dicho principio abarca, sin caer en el paternalismo o en el asistencialismo, contenidos tanto de participación en la prosperidad general, de seguridad frente a los riesgos de la vida en sociedad, de equiparación de oportunidades como de compensación o distribución de cargas.

Por la concepción material de la igualdad, el grado y tipo de protección requerido entre situaciones diferentes, cuando se trata de distribuir y asignar recursos escasos en un contexto en el que existen objetivamente necesidades insatisfechas que el Estado debe prioritariamente atender.

De manera mas puntual se podría decir, por ejemplo, que la concepción de igualdad material que inspira el

Estado social de Derecho se manifiesta plenamente en el mandato de protección especial a los más débiles, en términos comparativos, en el manejo y el reparto de recursos escasos [...]

5.2.3.3.2 Análisis de proporcionalidad. Una vez precisado que existe una relación de necesidad entre el medio y el fin, pasa la Corte a determinar si el medio no es desproporcionado, es decir, si por proteger un determinado valor constitucional, no se están gravando en exceso, otros igualmente importantes. En el presente caso se encuentra, por una parte, el derecho constitucional de los servidores de mayores ingresos a que se les mantenga el poder real de su salario, y por otra, el deber del Estado de cumplir con sus finalidades sociales, el cual goza de especial relevancia constitucional.

Advierte la Corte que en el marco de un Estado social de Derecho, en virtud del principio de solidaridad, quienes están mejor en la sociedad son los llamados a colaborar con aquellos que se encuentran en estado de vulnerabilidad, situación de indefensión o desprotección, o en estado de marginación. En este caso considera la carta que no es desproporcionado limitar a los servidores públicos con mejores salarios el derecho a mantener el poder adquisitivo real de su salario, con el fin de liberar y destinar recursos a cubrir las necesidades relativas al gasto público social.

Debe precisar la Sala que la conclusión a la que se llega luego de hacer el juicio de proporcionalidad depende, como se dijo, del contexto económico específico, lo cual significa que la justificación de la limitación es estrictamente temporal [...]

6. Síntesis, conclusiones y condicionamientos [...]

La igualdad matemática o mecánica es contraria al principio según el cual, los iguales deben ser tratados igual y los diferentes deben ser tratados diferente. Este principio ha sido continuamente reiterado por la Corte pues ocupa una posición medular en un Estado social de Derecho, en el que la igualdad no es formal, sino sustantiva o real. Siguiendo este orden de ideas, la Corte Constata que entre los servidores públicos hay diferencias salariales de gran magnitud. Es decir, la brecha entre los servidores de bajos salarios y los de salarios altos es extensa y además ha aumentado en la década de los años noventa. Por lo anterior la Corte concluye que debe hacerse un aumento para todos estos servidores públicos, aunque este no tiene que hacerse en el mismo porcentaje para todos.

La realización de este aumento encuentra sus bases jurídicas en los criterios que se derivan directamente de la Constitución y no de la ley, puesto que el legislador no ha desarrollado las normas constitucionales relevantes. Es decir, no ha dictado el estatuto del trabajo en el punto relativo a la remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo, ni ha reformado la Ley 4.^a de 1992 que es la ley marco para la fijación de los salarios de los servidores públicos, para así ajustarla a la Carta Política (destacado fuera de texto).

En la certificación del señor Contralor General de la República, fechada el 23 de abril de 2002, en la parte de los comentarios, se cuantifica el impacto fiscal de los ajustes a la asignación mensual de los miembros del Congreso, así:

Impacto fiscal.

El cálculo del incremento promedio de los salarios de los servidores públicos de la Administración Central en 2002 generará un impacto fiscal de \$3.710 millones, como se ilustra en el cuadro 1, al aplicar el incremento máximo del 5.63% en la remuneración de los miembros del Congreso de la República con un costo de \$2.658.5 millones y de \$1.051.3 millones, atribuido al resto de los altos dignatarios (Procurador, Fiscal General, Vicefiscal, Contralor General y Registrador Nacional, entre otros).

CUADRO N.º 1
IMPACTO FISCAL POR EL AUMENTO DEL 5,63% A LAS
ASIGNACIONES SALARIALES DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO
DE LA REPÚBLICA Y OTROS ALTOS DIGNATARIOS EN 2002
MILLONES DE PESOS

CATEGORÍA	NÚMERO	VALOR
Senador	102	1.031.1
Representante a la Cámara	161	1.627.4
Contralor General	1	10.1
Procurador	1	10.1
Viceprocurador	1	10.1
Fiscal	1	10.1
Vicefiscal	1	10.1
Fiscales especiales	10	101.1
Registrador Nacional	1	10.1
Magistrados	72	727.8
Expresidentes	8	80.9
Sustitutivas de expresidentes	8	80.9
TOTAL	367	3.709.8

No obstante que el principio de solidaridad, en un Estado social de Derecho, implica que quienes están mejor en la sociedad son los llamados a colaborar con quienes se encuentran en posiciones de mas vulnerabilidad y que entraña la solidaridad del mas fuerte hacia el mas débil, el

análisis de los ajustes anuales a la asignación de los miembros del Congreso demuestra, en forma incontrovertible que:

– Desde el año 1993, se le ha quitado poder de compra a los salarios del sector oficial pero a la asignación mensual de los miembros del Congreso, no sólo se le ha mantenido la capacidad adquisitiva, sino que se le ha dado mayor poder de compra, generando así, un enriquecimiento sin justa causa, a costa de los salarios de los demás servidores del Estado y a costa del erario público, el cual se nutre, en gran parte, de los impuestos, desconociendo así que estamos en un Estado social de Derecho y con la directa violación del principio de solidaridad.

– La brecha económico-social ha aumentado entre quienes ganan los más altos salarios del Estado y quienes devengan los salarios bajos.

– Aunque en los años 2001 y 2002, para ajustar la asignación mensual de los miembros del Congreso, se aplicaron porcentajes inferiores a la inflación causada, lo cierto es que esos porcentajes se aplicaron a bases que son notoriamente superiores al promedio de los salarios que se devengan en el sector oficial.

– Desde el año 2000, el Gobierno de turno siempre ha tratado de corregir el déficit fiscal a costa del poder de compra de los salarios de los servidores del Estado, diferentes de los miembros del Congreso, magistrados y otros altos dignatarios.

– La incidencia fiscal del ajuste de la asignación de los miembros del Congreso, es notoria, en comparación con los ajustes de los demás servidores del Estado, como se puede inferir de las certificaciones del señor Contralor General de la República.

La brecha económico-social ha aumentado entre quienes ganan los más altos salarios del Estado y quienes devengan los salarios bajos.

4. Del Estado comunitario

Al respecto, es pertinente tener en cuenta la Directiva Presidencial n.º 10 de 2002, publicada en el *Diario Oficial*, n.º 44.907 del 21 de agosto de 2002, de la cual extracto los siguientes apartes:

El panorama actual del Estado colombiano es preocupante: a pesar del incremento del gasto del Gobierno como porcentaje del producto interno bruto, y el significativo aumento del número de entidades del Gobierno central, el deterioro continuo de los indicadores sociales del país es evidente. Además el creciente gasto público ha contribuido al empeoramiento de las finanzas públicas nacionales.

La legitimidad del Estado ha sido lesionada por el efecto perverso de la corrupción, el clientelismo y la politiquería. Encuestas recientes indican que el porcentaje de ciudadanos que no están satisfechos con la democracia y que desconfían del Congreso es uno de los más altos en América Latina. A esto se suma la ausencia de resultados sociales tangibles. Para superar estas dificultades, el Gobierno Nacional está comprometido con la construcción de un Estado Comunitario: un Estado con una autoridad legítima y sin poder para los violentos, al servicio de la ciudadanía y libre de los flagelos de la corrupción, el clientelismo y la politiquería. Un Estado que concentre sus esfuerzos en la erradicación de la miseria, en la búsqueda de equidad social y de condiciones de seguridad. Un Estado para la Gente, que conlleve la responsabilidad política de la participación ciudadana en la definición de las tareas públicas, su ejecución y vigilancia (destacado fuera de texto).

¿Los artículos 8.º y 14 de la Ley 796 de 2003, posibilitan la materialización del *soñado* Estado comunitario?

Al comparar el texto del artículo 8.º del Referendo presentado por el Gobierno Nacional el 7 de agosto de 2002, con el texto de los artículos 8.º y 14 de la Ley 796 de 2003, por medio de la cual se convoca al Referendo, es indiscutible que el Pueblo se halla frente a disposiciones que no solamente vulneran el *principio de solidaridad* sino que generarán más miseria y ampliarán la brecha entre quienes devengan los salarios más altos y quienes ganan los menores salarios, pues no es lo mismo congelar dos salarios mínimos a valor nominal del año 2002, que representan \$618.000 y una asignación mensual del Congreso, sin contar la prima de transporte, a valores nominales del año 2002, en la suma de \$14.048.226.

5. Inconstitucionalidad de la Ley 796 de 2003

Reza así su encabezamiento: *“Por la cual se convoca un Referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”.*

Si no fuera muy extenso, incluiría en este artículo el cotejo de textos que tengo elaborado entre el Referendo presentado por el Gobierno Nacional, el 7 de agosto de 2002 y el Referendo que el Congreso finalmente aprobó mediante la ley aquí citada.

Dicho cotejo permite establecer que el Congreso, a cada uno de los artículos de la iniciativa gubernamental, no solo lo adicionó, corrigió, modificó, sino que hubo algunos que hasta suprimió, como sucedió con la iniciativa de la abolición del servicio militar obligatorio.

Entonces estamos frente a un Referendo del Congreso, el cual se aparta en 180 grados, del Referendo presentado por el Gobierno el 7 de agosto de 2002.

¿Puede el Congreso modificar, adicionar, corregir, suprimir, etc., el texto del Referendo presentado por el Gobierno Nacional?

Considero que el Congreso, en materia de Referendo, constitucionalmente no tiene competencia para hacerlo, razón por la cual la Ley 796 de 2003, en mi opinión, es inconstitucional, por los siguientes motivos:

5.1. Por usurpación de competencia constitucional

Dice así el artículo 378 de la Carta Política, en la parte pertinente:

“Por iniciativa del gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155, el congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo congreso incorpore a la ley...”.

En la Carta Política de 1991, se hallan consagrados los diversos mecanismos de participación democrática para reformarla y señaló quién o quienes tienen las facultades para ejercerlos. Veamos:

– Artículo 374. Indica quiénes pueden reformarla:

- El Congreso.
- Una asamblea constituyente.
- El pueblo mediante referendo.

– Artículo 375. Regula el mecanismo de reforma constitucional por parte del Congreso, mediante actos legislativos. La *iniciativa* de la reforma, está consagrada en cabeza de:

- El gobierno.
- Diez miembros del Congreso.
- El 20% de los concejales o de los diputados.
- Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al 5% del censo electoral vigente.

– Artículo 376. Regula el mecanismo de reforma constitucional mediante una Asamblea Constituyente, cuya *iniciativa* la consagra exclusivamente en cabeza del Congreso, quien podrá disponer mediante Ley que el pueblo, por votación popular, decida si convoca una Asamblea Constituyente, con la competencia, el período y la composición que la misma ley de convocatoria determine.

– Artículo 377. Ordena que se deben someter a Referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso (mediante actos legislativos), cuando se refieran a:

- Reformas a los derechos fundamentales y sus garantías (Título II, capítulo I C. P.).
- Reformas a los procedimientos de participación popular.
- Reformas al Congreso.

La *iniciativa de la convocatoria* está consagrada exclusivamente en cabeza de los *ciudadanos*, en un 5% del censo electoral quienes la deberán solicitar dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del acto legislativo.

– Artículo 378. Consagra el Referendo como un mecanismo de reforma constitucional.

La *iniciativa* la señala en cabeza de:

- El gobierno.
- Los ciudadanos, en un número igual o superior al 5% del censo electoral existente en la fecha respectiva.

El Congreso, no tiene iniciativa para este referendo.

El *mecanismo* para la convocatoria de este Referendo, lo consagra la misma disposición:

- Una Ley (de convocatoria), aprobada por la mayoría de los miembros de ambas cámaras.
- Un “proyecto de reforma constitucional” que, el mismo Congreso, *incorpore* a la Ley (de convocatoria).

Según el artículo 378 C. P., el proyecto de reforma

constitucional, por medio de este Referendo, lo presenta el Gobierno o los ciudadanos..

La función del Congreso, se limita a aprobar la Ley de Convocatoria.

Respecto del *contenido del proyecto de reforma constitucional* a someterse a este Referendo, el Congreso, una vez aprobada la Ley de convocatoria, debe *limitarse* a *incorporar* a la ley de convocatoria, el texto del proyecto, presentado por el gobierno o los ciudadanos.

El Congreso no tiene facultad alguna, en tratándose de reformas a la Constitución mediante Referendo, para modificar, complementar, corregir, etc., aspectos sustanciales, del proyecto presentado por el Gobierno o por los ciudadanos.

En el caso de la Ley 796 del 21 de enero de 2003, en su artículo 1.º, en desarrollo de los artículos 374 y 378 C. P., se convoca al pueblo colombiano, para que mediante Referendo, decida si aprueba un proyecto de acto legislativo. A su vez, el artículo 2.º ídem, ordena que “la presente ley rige desde la fecha de su promulgación”. Entonces, bajo la vigencia de la Carta Política de 1991, *por primera vez*, estamos frente a “una ley de convocatoria a un referendo”, la cual está conformada por los dos artículos antes indicados.

En el *Diccionario Enciclopédico Quillet*, t. v, p. 143, se encuentran las siguientes definiciones:

Incorporacion. Acción y efecto de incorporar o incorporarse.

Incorporar. (Lat. Incorporare – cf in y lat, corpus, cörperis: cuerpo) tr. Agregar, dos o mas cosas para que hagan un todo y un cuerpo entre sí...

Respecto del Referendo Constitucional, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el 6 de agosto de 1998, radicación n.º 1131, Consejero CÉSAR HOYOS SALAZAR, manifestó:

... Como se aprecia, el referendo constitucional depende para su iniciación del Gobierno nacional o de un grupo de ciudadanos que signifique por lo menos el cinco por ciento (5%) del censo electoral, que presenten al Congreso de la República una propuesta de reforma constitucional para ser sometida a referendo. Con fundamento en dicha propuesta, el Congreso deberá discutir un proyecto de ley de convocatoria a referendo en el cual, una vez aprobado, se incorporará el texto de reforma constitucional; en todo caso los electores podrán

escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente. La ley requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas cámaras, esto es, la mayoría absoluta (num. 2 art.117 Ley 5.ª de 1992).

La Sala estima que el Congreso al tramitar la ley tiene facultades de examinar la propuesta de reforma constitucional, pero dicho análisis no tiene como finalidad introducir modificaciones al temario o articulado constitutivo de la propuesta presentada por el Gobierno nacional o los ciudadanos, sino evaluar la procedencia o conveniencia de la convocatoria del referendo y, como consecuencia, aprobar o improbar el respectivo proyecto de ley. Desde el punto de vista formal, es posible que el Congreso efectúe al temario o articulado del proyecto de reforma constitucional los ajustes de redacción necesarios para que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente.

Por tanto, se considera que no son procedentes las modificaciones sustanciales del temario o articulado del proyecto de reforma constitucional objeto de referendo, porque si esto fuera posible la iniciativa de la reforma dejaría de tener como únicos titulares al Gobierno nacional o al número de ciudadanos previstos en la Constitución, para convertirse en una iniciativa del Congreso o mediatizada por éste. El Constituyente definió claramente quién es el titular de dicha iniciativa de referendo; de ninguna manera la otorga al Congreso o determina que es conjunta.

En caso de ser aprobado el proyecto de ley de convocatoria a referendo, la Corte Constitucional se pronunciará sobre la constitucionalidad de los requisitos de forma de dicha ley, no sobre el contenido material del proyecto de reforma constitucional.

Este control es importante para evitar la realización de un referendo que pudiera resultar inconstitucional, por errores jurídicos formales en su convocatoria, con la consiguiente frustración popular, además de la pérdida de esfuerzos y de recursos... (negritas y resaltado fuera de texto).

Respecto de la *Incorporación* ordenada en el artículo 378 C. P. el Congreso *usurpó la competencia* que, en forma exclusiva, consagra esta disposición, en cabeza de los ciudadanos o del Gobierno, pues el proyecto de acto legislativo, reformativo de la Constitución, *presentado por el Gobierno*, fue modificado, ampliado, adicionado y/o suprimido por el Congreso, como se puede comprobar al cotejar el texto gubernamental y el texto de la Ley 796 de 2003.

Lo anterior demuestra que:

1. El artículo 378 de la Carta Política, en forma exclusiva, consagra en cabeza del *Gobierno y de los ciudadanos* (éstos últimos en las condiciones que allí señala) la iniciativa de presentar un proyecto de reforma constitucional, por el mecanismo de Referendo.
2. El artículo 378 de la Carta Política ordena que sea el Congreso quien, mediante la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas cámaras, produzca la Ley de Convocatoria.
3. El artículo 378 de la Carta Política ordena que el Congreso se limite a "incorporar" a la Ley de Convocatoria, el texto del proyecto de reforma constitucional, que hayan presentado el Gobierno o los ciudadanos.
4. El artículo 378 de la Carta Política, no otorga al Congreso ninguna facultad diferente a la "incorporación", en la ley de convocatoria, del texto de referendo modificatorio de la Carta Política, presentado por el Gobierno o por los ciudadanos.
5. El Congreso no puede reformar la Carta Política haciendo uso del sistema de Referendo, consagrado en el artículo 378 de la Carta Política.

Conclusión

El Congreso *ha usurpado la competencia* que de manera específica, directa y exclusiva el Constituyente de 1991 consagró en cabeza del Gobierno y de los ciudadanos, mediante el artículo 378 C. P., por tanto, no es procedente ninguna de las modificaciones, adiciones, omisiones y/o supresiones que el Congreso introdujo al proyecto inicial del Gobierno, tendiente a reformar la Constitución Política, por lo cual, la Ley 796 del 21 de enero de 2003, viola esta preceptiva constitucional.

Pregunta: "¿Si es el Pueblo quien presenta el proyecto de referendo modificatorio de la Constitución, el Congreso puede, como lo ha hecho con el proyecto del Gobierno, corregir, modificar, adicionar, suprimir, etc, la iniciativa del pueblo? Recordemos que el artículo 378 C. P. consagra la iniciativa tanto para el Gobierno como para el pueblo.

5.2 Por introducción del voto en blanco, por parte del congreso, cuando se trata de Referendo

Dice así el artículo 378 de la Carta Política, en la parte pertinente:

... El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o

articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente... (destacado fuera de texto).

En la Ley 796 del 21 de enero de 2003, respecto de cada uno de los artículos reformativos de la Carta Política, el Congreso de la República, además de la posibilidad de votar positiva o negativamente, *introduce la posibilidad del voto en blanco*, modalidad que no está contemplada en el artículo 378 de la Carta Política, por tanto, la inclusión de esta posibilidad, viola directamente el artículo 378 ídem.

5.3. *Por impedir que el electorado pueda escoger libremente qué vota positiva o negativamente en el temario*

Tanto en el texto presentado por el Gobierno como en el aprobado por el Congreso, existen artículos que, aunque hacer referencia a una materia, contienen temas diferentes, por ejemplo:

– Artículo 8.º del Proyecto presentado por el Gobierno: contiene temario sobre pensiones y sobre salarios.

– Artículo 8.º del Proyecto aprobado por el Congreso: contiene los siguientes temas sobre pensiones y salarios.

- Fija un monto máximo de pensiones.
- Excepciona las pensiones de quienes tengan derechos adquiridos y que estén amparados por regímenes exceptuados y especiales.
- Establece que la excepción de esos regímenes, debe expirar el 31 de diciembre de 2007.
- Ordena que el régimen de transición será reglamentado por la Ley de Sistema General de Pensiones.
- Determina un tope mínimo de edad para reconocer las pensiones de vejez o jubilación.
- Congela pensiones y salarios a partir del 1.º de enero de 2005 hasta diciembre de 2006.
- Excluye de la congelación el régimen legal para los miembros de la fuerza pública.

La inclusión de varios temas en un mismo artículo, impide que el ciudadano pueda escoger libremente qué parte del “temario”, quiere votar positiva o negativamente, impedimento que contraviene la Libertad de Escogencia, ordenada en el artículo 378 de la Carta Política.

5.4. *Por violación del artículo 4.º de la Carta Política*

Alguien puede aducir que según los artículos 41 y 42 de la Ley 134 de 1994, el contenido de la tarjeta electoral para referendo constitucional, sí puede incluir la modalidad del voto en blanco; sin embargo es preciso tener en cuenta que el artículo 378 de la Carta Política, en forma clara y concisa

ordena que la escogencia libre de los electores debe versar sobre qué votan *positivamente* o qué votan *negativamente*.

En orden al artículo 4.º de la Carta Política, la Constitución es norma de normas y al haber una clara y evidente incompatibilidad entre lo ordenado en el artículo 378 de la Carta Política y los artículos 41 y 42 de la Ley 134 de 1994 (en lo referente a la introducción de la posibilidad del voto en blanco en el caso del referendo constitucional consagrado en el artículo 378 ídem) es obvio que debe primar lo ordenado en el precepto constitucional, por ende, en este aspecto la Ley 796 de 2003, además de violar el artículo 378 de la Carta Política, también viola el artículo 4.º del ordenamiento constitucional.

6. Acuerdo Stand-by de Colombia con el Fondo Monetario Internacional

El Gobierno Nacional, en el proyecto de Referendo, presentado el 7 de agosto de 2002, propuso congelación de salarios y pensiones de altos dignatarios del Estado y de los miembros del Congreso. Igualmente, propuso la reducción del número de miembros del Congreso

La iniciativa presentada por el Gobierno Nacional, era acogida ampliamente por el electorado, pero ahora, cuando en la Ley 796 de 2003, el Congreso presenta una propuesta muy diferente, contraria y diversa, como es la congelación desde dos salarios mínimos, posiblemente aumente el abstencionismo que varios líderes proponen, pues basta oír los diversos comentarios y analizar las varias encuestas sobre el tema.

Como el ahorro generado por tal congelación, debe servir para disminuir el déficit fiscal que agobia al erario público, si el Referendo fracasa, el Gobierno se verá en dificultades para lograr esta finalidad. Lo cierto es que el Gobierno ya tiene un “Plan B”, el cual se puede establecer claramente al analizar el *Acuerdo Stand-by de Colombia con el Fondo Monetario Internacional*.

Dicen así los apartes pertinentes del Acuerdo:

17. *Reformas estructurales comprehensivas y de gran alcance y acciones fiscales adicionales complementarán estas medidas, para lograr las mejoras en las finanzas públicas durante el período del programa y en el mediano plazo [...]:*

El gobierno está trabajando con el Congreso para asegurar la consolidación fiscal en 2005 y hacia delante. En este sentido, el gobierno está considerando proponer un

incremento en la tasa del IVA de 5 a 8% para los nuevos ítems adicionados a la base gravable del IVA y eliminar paulatinamente las exenciones al impuesto de renta [...]

20. El gobierno reconoce que algunos riesgos pueden amenazar la adecuada implementación de su programa, incluyendo un incremento no anticipado en el gasto de seguridad, apoyo insuficiente a las iniciativas económicas del gobierno, incluyendo aquellas establecidas en el referendo del próximo año, y la volatilidad en los mercados externos. Así, el gobierno ha identificado medidas de contingencia diseñadas para salvaguardar el programa en estos eventos. Estas incluyen impuestos adicionales, reducción del gasto, y adelantar en el tiempo algunas de las medidas discutidas en el punto 17, tercer párrafo...

Como se puede inferir de lo transcrito, nuevamente será castigada la canasta familiar con mayor IVA; la reducción del gasto supone despidos y la eliminación de exenciones del impuesto de renta, aumentará la base gravable de los contribuyentes. ¿Será que estamos ante un Referendo con pistola?

7. Dentro de la legalidad y la constitucionalidad, existen otros mecanismos para conjurar el déficit fiscal

– Sin duda, el primero de ellos es que la Corte Constitucional defina si el Congreso usurpó o no la competencia que otorga el artículo 378 en cabeza del Gobierno y los ciudadanos, respecto del Referendo Constitucional, pues de no ser así, bien vale preguntar: ¿Si la iniciativa es de los ciudadanos, previo el cumplimiento de todas las exigencias, el Congreso igualmente podría modificar, adicionar, recortar, suprimir, etc, las modificaciones constitucionales que, mediante Referendo, proponga el pueblo, en su condición de constituyente primario?

Al ser declarada la usurpación de competencia, el texto del Referendo, será el propuesto por el Gobierno el 7 de agosto de 2002, en tal caso, se verán reducidos los gastos del Estado por dos razones:

a) por la disminución del número de congresistas: de 266 pasarán a unos 150; el ahorro estará representado en las asignaciones mensuales (\$14.048.226) que no se pagarán a las curules eliminadas: algo más de 100.

b) porque el valor nominal de la asignación mensual de los miembros del Congreso y demás altos dignatarios del Estado (entre ellos los magistrados de las Altas Cortes),

durante el cuatrienio no serán ajustados. Las pensiones de dichos funcionarios, que sobrepasen los 20 salarios mínimos, también serán congeladas. Sin duda, los Magistrados tienen un reto jurisprudencial y un deber de honor para con la patria. ¿Estarán a la altura?

– El Gobierno puede hacer uso correcto de la Ley 4.^a de 1992.

Considero que hasta el momento ha sido utilizada como un medio de transacción entre el ejecutivo y el legislativo. Recordemos las periódicas actualizaciones de la prima de movilización, la introducción de la prima de servicios en concurrencia con la prima de navidad.

Lo cierto es que frente al artículo 8.^o de la Ley 4.^a de 1992, la asignación mensual de los miembros del Congreso, no debería tener el factor “gastos de representación”, toda vez que este concepto está contemplado dentro del literal II) del artículo 2.^o ídem: “El reconocimiento de gastos de representación y de salud y de primas de localización, de vivienda y de transporte, cuando las circunstancias lo justifiquen, para la rama legislativa”.

Ante la situación deficitaria del Erario Público, se materializa una circunstancia que justifica que el Ejecutivo no le otorgue al Legislativo gastos de representación y todas o algunas de las primas concedidas en desarrollo del literal citado.

En el monto que por asignación mensual se le reconoce a un congresista, los gastos de representación, para el año 2002 era de \$6.038.735.

El Gobierno Nacional debería analizar concienzudamente esta posibilidad, pues estimo que el artículo 187 de la Carta Política, respecto de los ajustes anuales a la asignación mensual de los miembros del Congreso, sólo se debe aplicar al salario que se haya fijado en desarrollo del artículo 8.^o de la Ley 4.^a de 1992, que para el año 2002 era de \$3.396.735.

Desafortunadamente, siempre se busca arreglar las finanzas públicas en detrimento de los ingresos de los funcionarios de salarios bajos o gravando la canasta familiar, sin tener en cuenta que el recorte de ingresos, recorta la demanda, con lo que se da inicio a la recesión económica.

Considero que es una lástima que el Gobierno Nacional no se haya atrevido a modificar, de una vez por todas, la forma de ajustes para el ingreso mensual de los miembros del Congreso, consagrada en el artículo 187 de la Carta Política.

Yo también, como todo colombiano, sueño con el prometido “país comunitario”.

CON texto