



Bogotá D.C., 15 de septiembre de 2021

Honorable Representante  
**Jairo Humberto Cristo Correa**  
Presidente Comisión Séptima Constitucional  
Cámara de Representantes  
E. S. D.

**Asunto:** Informe de Ponencia de archivo al Proyecto de Ley N° 004/2021 C “*Por medio del cual se modifica la ley 4 de 1992 en favor de la descentralización y se crea el sistema de compensación variable en el Estado*”

Respetado Señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, como ponente de esta iniciativa legislativa, me permito rendir Informe de **PONENCIA DE ARCHIVO** al Proyecto de Ley N° 004/2021 C “*Por medio del cual se modifica la ley 4 de 1992 en favor de la descentralización y se crea el sistema de compensación variable en el Estado*”.

Cordialmente,

**FABIÁN DÍAZ PLATA**  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Departamento de Santander



## **I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA**

La presente iniciativa fue radicada el 20 de julio de 2021 en la Secretaría de la Cámara de Representantes por el Senador Andrés García Zuccardi, el proyecto de ley fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 937 del 05 de agosto de 2021.

El 11 de agosto de 2021 fueron designados como ponentes para primer debate los Representantes a la Cámara Norma Hurtado Sánchez (Coordinadora Ponente), Jairo Humberto Cristo y Fabián Díaz Plata.

El 02 de septiembre de 2021 fue aprobada por parte de la mesa directiva una prórroga para la presentación de la ponencia en primer debate.

## **II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO**

La presente ley tiene por objeto reformar la remuneración salarial de los empleados públicos, incluyendo los miembros del Congreso Nacional, y crear el Sistema de Compensación Variable y por Resultados en el Estado. Está fundamentado en las sinergias de factores como desempeño individual, desempeño institucional y encuestas de percepción ciudadana sobre las entidades.

Está compuesto de 8 artículos incluida su vigencia.

## **III. CONSIDERACIONES DEL AUTOR**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

En los últimos años se ha generado un descontento social por los altos salarios del Estado Colombiano y en particular del Congreso de la República. Se ha hablado de la necesidad de ajustar la remuneración a la situación fiscal del país sin embargo al materializar las propuestas se han encontrado inconvenientes legales para hacerlo. Es importante tener en cuenta que la remuneración de los miembros del Congreso es la base para fijar la remuneración de varios servidores públicos, como los magistrados de las altas cortes, del Fiscal General de la Nación, del Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República entre otros.

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

“Para Dunn (2004) los problemas simples son todos aquellos que tienen una cantidad limitada de tomadores de decisión, un número reducido de alternativas, un grado de consenso alto entre los involucrados (stakeholders), unos resultados certeros y, por último, con unas probabilidades de éxito o fracaso calculables.” (Gonzalez, 2013) Hemos visto que todas las iniciativas que se han presentado en el sentido de modificar, disminuir o congelar la asignación salarial de los Congresistas siempre tiene un fracaso calculable, es decir que para garantizar un éxito en este tipo de iniciativas es necesario modificar la forma en la cual se presenta el proyecto y lograr consensos en todas las variables y actores.

Este proyecto de ley propone crear una Comisión de Expertos que permita hacer una evaluación de la remuneración de los funcionarios públicos y de esta manera llegar a consensos que la ciudadanía necesita para recuperar la confianza en las instituciones.

En el sector privado, las empresas han ajustado sus prácticas internas para encontrar los mecanismos que permitan mejorar la productividad en sus empleados y ser más competitivos en el mercado. En este sentido las administraciones públicas deberían tomar el ejemplo e introducir reformas institucionales que vayan encaminadas a corrientes que permitan la modernización del Estado; es decir, lograr una mayor solidez institucional sin renunciar a la innovación pública.

De acuerdo con Drucker<sup>1</sup> “La Innovación es la herramienta específica de emprendedores, los fines a través de los cuales explotan el cambio como una oportunidad para un producto o servicio nuevo”, y según la OCDE, la innovación pública se trata de encontrar nuevas o mejores formas de alcanzar metas públicas. Esos fines pueden ser, por ejemplo, la mejor prestación de los servicios públicos, la gestión eficiente y transparente de los recursos, el establecimiento de sistemas eficientes y transparentes de compras públicas, el fomento de la participación ciudadana, y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. entre otros.<sup>2</sup>

La Administración Pública debe innovar no solo en nuevos servicios a los ciudadanos sino en renovar y mejorar los procesos administrativos como la creación de nuevas formas de trabajo. Se refiere a cambios en técnicas o métodos de trabajo que impacten la forma como se trabaja en la Administración Pública.

---

<sup>1</sup> Drucker, P. F. (1985). INNOVATION AND ENTRE- PRENEURSHIP (E-Book Rea; I. Harper & Row, Publishers, Ed.). PerfectBoundTM.

<sup>2</sup> OCDE. (2017a). Fostering Innovation in the Public Sector. In Fostering Innovation in the Public Sector. <http://bit.ly/2GtMMrr>



En este sentido se deben generar políticas que permitan fortalecer la legitimidad y estabilidad del sistema político para esto se deben incluir nuevos enfoques como el “neoempresarial” que permita que el sector público implemente las mejores prácticas del sector empresarial, haciendo énfasis en la economía, la eficiencia y la eficacia del aparato estatal.

Uno de los puntos claves para que el Estado sea más eficiente es la profesionalización del servidor público y establecer el sistema meritocrático como prioridad en el acceso al empleo público. Para esto se deben proponer nuevos diseños en los modelos de recursos humanos en el Estado; crear sistemas laborales de permanencia robustos y simplificados que incluyan instrumentos de planificación, diseño organizativo de estructuras, gestión de recursos humanos enfocados al personal y mecanismos de evaluación de desempeño.

Diseñar programas de compensación variable es una estrategia importante para mejorar el servicio público de acuerdo con las experiencias internacionales. Pfeffer y colaboradores (O'Reilly III y Pfeffer, 2000; Pfeffer, 1999; Pfeffery Veiga, 1999) exponen que la forma en que las organizaciones gestionan su personal es la real y verdadera fuente de competitividad

De los 30 países que forman la OCDE, más de dos tercios ya han utilizado estos programas de remuneración variable por desempeño, al menos en algunos sectores de la administración pública (OCDE, 2005), otros como Inglaterra, Dinamarca, Nueva Zelanda, Finlandia, Corea y Suiza han utilizado esta figura, de forma extensiva, la remuneración por desempeño en todos los sectores de la administración pública. En otros casos, su alcance varía bastante: algunos de estos países lo han utilizado a nivel gerencial, otros, solamente en sectores específicos del gobierno. Los bonos periódicos han crecido en detrimento de las gratificaciones vinculadas al sueldo, puesto que se administran con una mayor flexibilidad, y no producen un aumento fijo en las nóminas del personal.<sup>3</sup> Lo cual podría atribuirse también a las disponibilidades presupuestales de cada país y la cultura que tienen los funcionarios públicos.

---

<sup>3</sup> de Assis, Luis Otávio Milagres, & Neto, Mário Teixeira Reis. (2012). Las principales características del sistema de remuneración variable en la administración pública de Minas Gerais: Acuerdo de resultados y premios por productividad. *Gestión y política pública*, 21(1), 185-214. Recuperado en 17 de septiembre de 2020, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792012000100006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792012000100006&lng=es&tlng=es).



Según OCDE<sup>4</sup>, luego de implementarse este sistema, que no es fácil, en el sector público hacen las siguientes recomendaciones basadas en las lecciones aprendidas con otras experiencias de programas PRP<sup>5</sup> son:

- El diseño de PRP es un compromiso entre varias opciones que deben tener en cuenta la cultura de fondo de cada organización / país.
- El proceso de evaluación del desempeño es el núcleo de todo el sistema. Se recomienda que la evaluación del desempeño se base en el establecimiento de metas y no en criterios estándar para un trabajo.
- Es necesario anticipar los problemas de implementación. Esto implica principalmente la coordinación con el personal y los sindicatos en la implementación del PRP.
- La remuneración por desempeño va de la mano con la delegación de la gestión de recursos humanos.
- Las evaluaciones deben realizarse con regularidad. No se debe sobrestimar la importancia y el impacto del PRP en la motivación.
- El PRP debe aplicarse en un entorno que mantenga y respalde una relación laboral basada en la confianza.
- El PRP debe utilizarse, sobre todo, como estímulo para la introducción de una gestión más amplia y cambio organizacional, en lugar de solo como una herramienta de motivación para el personal

## **Experiencias internacionales**

### *Caso Gobierno Estatal Mina Gerais – Brasil<sup>6</sup>*

La experiencia del gobierno estatal de Minas Gerais, denominada Choque de Gestão, pone en marcha lo que ha sido es el mayor programa de remuneración variable dentro de la administración pública brasileña. Se implantó el premio por productividad vinculado a la evaluación de los contratos, lo que se extendió por todo el Poder Ejecutivo estatal a partir de 2008 mejorando la productividad de los funcionarios públicos.

## **Experiencias nacionales**

<sup>4</sup> <http://www.oecd.org/governance/pem/35117916.pdf>

<sup>5</sup> sistemas de remuneración variable por desempeño (PRP, por sus siglas en inglés —*performance-related pay*—)

<sup>6</sup> <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v21n1/v21n1a6.pdf>



La Constitución Política de 1991 establece la figura de Estado constitucional, social, democrático y ambiental de Derecho, lo cual amplía en gran manera el número y por consiguiente la clasificación de derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales y colectivos. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la jurisprudencia constitucional y la doctrina se han referido al significado y alcance del principio de progresividad y no regresividad de los derechos constitucionales, contemplando la obligación del Estado de lograr el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales, culturales y colectivos.

Con la ratificación de los Convenios 151 y 154 de la OIT, los cuales fueron incorporados a la legislación laboral nacional por medio de las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999, se empezaron a trabajar las medidas para dar aplicación a los mismos, de acuerdo con las condiciones nacionales, tal como lo ordenan los citados Convenios.

Así las cosas en Colombia se han presentado pliegos de solicitudes con el objeto de mejorar las condiciones de empleo y calidad de vida laboral de todos los servidores públicos estatales con fundamento en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en sus artículos 1,2,7,20 y 23 de la Constitución Política de Colombia en sus artículos 9,20,25,38,39,53,56 y 93; los convenios internacionales de la OIT 87/48, 98/45,1,51/78 Y 154/81 ratificados por Colombia con rango constitucional que dieron origen a las leyes ley 4 de 1992, 411 de 1997 de negociación colectiva en el sector público, ley 524/99, ley 584 de 2000, Decreto 2813 /2000 y la sentencia ACU:902 DE 1998 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo C.P. Alberto Mantilla Arango , y de acuerdo al Decreto 160 de 2014 compilado en el decreto 1072 del 26 de mayo de 2015 en su capítulo 4 Artículo 2.2.2.4,7 numeral 3 y demás normas concordantes que regulen la materia.

En ese orden de ideas, el Gobierno Nacional y los entes territoriales desde el año 2013 han aprobado aumentos salariales para los empleados estatales, en Municipios, Distritos y Departamentos, pero en la práctica no es posible legalmente recibir el 100% de estos aumentos.

Teniendo en cuenta que la ley 4ª de 1992 rige en todo el territorio nacional igualmente en todos los entes territoriales del país y los mismos niveles de la escala y mismos cargos que alcanzan el tope salarial, afectandolos en el no aumento de su salario, contrariando a la Constitución de 1991 y los convenios internacionales ratificados por Colombia, ya que atenta contra el espíritu del principio de progresividad y no regresividad.

En consecuencia, solicitamos al Honorable Congreso de la República de Colombia:



Eliminar el párrafo único del Artículo 12 de la ley 4 de 1992, y tener en consideración los aspectos referentes al derecho a la igualdad, al derecho a un trabajo digno y a una remuneración acorde a los establecido en la ley y en los convenios internacionales suscritos por Colombia en materia laboral, recordemos que, “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales...”. Esta norma hace que nuestro sistema de control de constitucionalidad sea calificado por la doctrina como un sistema mixto ya que combina un control concentrado en cabeza de la Corte Constitucional y un control difuso de constitucionalidad en donde cualquier autoridad puede dejar de aplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución. De otra parte, hay que tener en cuenta que el control por vía de excepción lo puede realizar cualquier juez, autoridad administrativa e incluso particulares que tengan que aplicar una norma jurídica en un caso concreto.

Este tipo de control se realiza a solicitud de parte en un proceso judicial o ex officio por parte de la autoridad o el particular al momento de aplicar una norma jurídica que encuentre contraria a la Constitución.

Sustentamos este proyecto también en el concepto de la tridimensionalidad de las que goza el derecho al trabajo y lo jurisprudencialmente expresado en la Sentencia C-200/19, en la que se ha considerado que el derecho al trabajo goza de tres dimensiones. Primero, es valor fundante del Estado Social de Derecho porque orienta las políticas públicas y las medidas legislativas. En segundo lugar, es un derecho que goza de un núcleo de protección subjetiva e inmediata que, por una parte, le otorga el carácter de fundamental y, de otra, le concede contenidos de desarrollo progresivo como derecho económico y social. Por último, es un principio rector que limita la libertad de configuración normativa del Legislador, pues impone un conjunto de reglas y principios mínimos laborales que deben ser respetados por la ley en todas las circunstancias, de hecho, conforme a lo establecido en la Sentencia C-479 de 1992, configuran el “suelo axiológico” de los valores materiales expresados en la Constitución alrededor de la actividad productiva del hombre.

### **Iniciativas legislativas anteriores**

- Proyecto de Ley 120 de 2014 Senado “Por medio de la cual se crea el Sistema de Compensación Variable Salarial en el sector público”
- Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2015
- Proyecto de Acto Legislativo 3 de 2015,
- Proyecto de Acto legislativo 02 del 2016
- Consulta Popular Anticorrupción



- PAL 539/2021C “Por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas”

### **Circunstancias o eventos que pudiesen generar un conflicto de interés**

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se podría considerar un posible conflicto de interés en el caso de cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, que sean parte de los cargos directivos en las entidades relacionadas en el presente proyecto de ley.

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar sobre el trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales que pueda encontrar durante el trámite del proyecto.

Con base en lo anterior, solicito al Honorable Congreso de la República dar el trámite legislativo correspondiente a la presente iniciativa.

## **IV. CONCEPTOS**

El 17 de agosto de 2021 el Departamento Administrativo de la Función Pública por intermedio de su Director Jurídico Armando López Cortes, remitió oficio con comentarios al proyecto de ley de la referencia, el cual se transcribe a continuación:

### **CONSTITUCIONALIDAD**

En relación con los requisitos de constitucionalidad que debe cumplir el proyecto de ley en estudio, lo primero que debe indicarse que, la materia objeto de dicha iniciativa se encamina a modificar la Ley 4 de 1992 en favor de la descentralización y crear el sistema de compensación variable en el Estado, de iniciativa Congressional.

Ahora bien, se considera importante tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 150 numeral 19 literal e), el Congreso se encuentra facultado para tramitar







las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno, entre otras, para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos en los siguientes términos:

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

(..)

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública...”

No obstante, dicha norma constitucional debe armonizarse con otras disposiciones del ordenamiento Superior, como es la prevista en el artículo 154 que dispone:

“Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado.”  
(Subraya fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, se evidencia que la norma Constitucional de manera expresa condiciona que, tratándose de creación o reformas relacionadas con, entre otras, el literal e) del numeral 19 del artículo 150 Superior, la iniciativa Legislativa debe provenir del Gobierno Nacional.



De otra parte, debe tenerse en cuenta que, igualmente debe cumplirse con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, en relación con el deber de prever el impacto fiscal que implica su sanción y publicación. Más cuando ninguno de los antecedentes jurisprudenciales que existen al respecto permiten obviarlo, como se puede consultar en la Sentencia C-238 de 2010.

En virtud de lo anterior, y como quiera la iniciativa en la modificación de la Ley 4 de 1992 (Proyecto de ley 004 de 2021) proviene de la Cámara de Representantes, y no del Gobierno Nacional como lo exige la Constitución Política, y como quiera que el proyecto no cuenta con el estudio del impacto fiscal que ello deriva, esta Dirección Jurídica considera que el citado proyecto de ley tiene vicios de Constitucionalidad, por lo que se sugiere no continuar con el trámite del mismo.

En los anteriores términos se presentan los comentarios de Constitucionalidad al proyecto de ley solicitado, quedamos atentos a prestar el apoyo que consideren necesario.

## V. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

Revisando el articulado del proyecto de ley se entiende que pretende reformar la remuneración salarial de los empleados públicos, incluyendo los miembros del Congreso de la República y crea el Sistema de Compensación Variable y por Resultados en el Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior, se comparte el concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública, ya que de acuerdo con el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno Nacional, entre otras, aquellas leyes que pretendan fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública.

Así las cosas, una vez analizado el presente proyecto de ley, se concluye que su contenido resulta claramente inconstitucional, pues en primera medida su iniciativa es congresional y hasta el momento no cuenta con el aval gubernamental, requisito indispensable al ser un tema exclusivo del Gobierno Nacional.

De esta manera y para no contrariar la Carta Política, se procede a solicitar el archivo del Proyecto de Ley N° 004/2021 C *“Por medio del cual se modifica la ley 4 de 1992 en favor de la descentralización y se crea el sistema de compensación variable en el Estado”*.





## VI. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR** el Proyecto de Ley N° 004/2021 C “*Por medio del cual se modifica la ley 4 de 1992 en favor de la descentralización y se crea el sistema de compensación variable en el Estado*”

De los honorables Representantes,

**FABIÁN DÍAZ PLATA**

Ponente

Representante a la Cámara

Departamento de Santander