



Bogotá, 20 julio de 2021

Respetado  
**JORGE HUMBERTO MANTILLA**  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
Ciudad

**Asunto: Radicación Proyecto de Ley “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 Secretario,

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 y demás normas concordantes, nos permitimos presentar a consideración de la Honorable Cámara de Representantes, el Proyecto de Ley “por medio del cual se modifica la ley 4 de 1992 y se crea el sistema de compensación variable y por resultados en el Estado Colombiano ”

Lo anterior, con la finalidad de dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y la Ley.

Cordialmente,

**ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI**  
Senador de la República

*#PensemosDiferente*

[www.andresgarciazuccardi.com](http://www.andresgarciazuccardi.com)



 3052204444



## PROYECTO DE LEY No \_\_\_\_.

### “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”

#### EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

#### DECRETA

**ARTÍCULO 1: OBJETO.** 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.

**ARTÍCULO 2.** Modifíquese el Artículo 12 de la ley 4 de 1992, el cual quedará de la siguiente manera:

ARTÍCULO 12.- El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, en armonía y sintonía con las corporaciones públicas territoriales, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley. ~~En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.~~

PARÁGRAFO. - El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.

**ARTÍCULO 3. COMISIÓN DE EXPERTOS SALARIALES.** Créase una Comisión de Expertos ad honorem para estudiar la implementación y el impacto de las mejores prácticas a nivel internacional sobre remuneración variable en la administración pública. La Comisión de Expertos se conformará a más tardar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. El Gobierno nacional determinará la composición y funcionamiento de dicha Comisión, la cual dictará su propio reglamento. La Comisión deberá entregar sus propuestas al Departamento Administrativo de Función Pública y al Congreso de la República máximo en seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

**ARTÍCULO 4. DEFINICIÓN DEL SISTEMA DE COMPENSACIÓN VARIABLE SALARIAL.** El Sistema de Compensación Variable Salarial –SCVS- es la herramienta voluntaria que toda entidad pública del Estado podrá implementar con el fin de lograr resultados óptimos de gestión a través de sus servidores públicos, los cuales podrán ser recompensados con una remuneración extra salarial adicional a la establecida en la ley.

*#PensemosDiferente*

[www.andresgarciazuccardi.com](http://www.andresgarciazuccardi.com)



 3052204444



**ARTÍCULO 5. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 4 de 1992.**

**ARTÍCULO NUEVO.** El Gobierno Nacional en cabeza del Departamento Administrativo de Función Pública, o quien haga sus veces, deberá diseñar, acompañar y reglamentar la implementación voluntaria del Sistema de Compensación Variable Salarial -SCVS- en las entidades públicas del Estado.

**ARTÍCULO 6.** La Contraloría General de la República vigilará el uso de los recursos utilizados en la implementación del SCVS y presentará al Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, un informe sobre las acciones de mejoramiento continuo al Sistema.

**ARTÍCULO 7. TRANSICIÓN.** Podrán aplicar al SVCS de manera voluntaria los servidores que se encuentren vinculados antes de la entrada en vigencia de la presente Ley de acuerdo con los lineamientos establecidos por el DAFP. Las medidas serán obligatorias para los nuevos funcionarios públicos de las entidades públicas que inicien su vinculación a la planta de personal a partir del 1 de enero del año 2023.

**ARTÍCULO 8. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,

**ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI**  
Senador de la República

*#PensemosDiferente*

[www.andresgarciazuccardi.com](http://www.andresgarciazuccardi.com)



 3052204444



## PROYECTO DE LEY No \_\_\_\_.

### “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”

#### 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.

*“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

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

**#PensemosDiferente**

[www.andresgarciazuccardi.com](http://www.andresgarciazuccardi.com)



3052204444



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.

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

<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&tng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792012000100006&lng=es&tng=es).

**#PensemosDiferente**

[www.andresgarciazuccardi.com](http://www.andresgarciazuccardi.com)



 3052204444



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 Minas Gerais - Brasil<sup>6</sup>

La experiencia del gobierno estatal de Minas Gerais, denominada Choque de Gestão, pone en marcha lo que ha sido 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

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

<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>

**#PensemosDiferente**

[www.andresgarciazuccardi.com](http://www.andresgarciazuccardi.com)



 3052204444



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.

**#PensemosDiferente**

[www.andresgarciazuccardi.com](http://www.andresgarciazuccardi.com)



 3052204444



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.

**#PensemosDiferente**

[www.andresgarciazuccardi.com](http://www.andresgarciazuccardi.com)



 3052204444



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

Cordialmente,

**ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI**  
Senador de la República

*#PensemosDiferente*  
[www.andresgarciazuccardi.com](http://www.andresgarciazuccardi.com)



 3052204444