



2. Despacho del Viceministro General  
1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista  
**JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA**  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 Nro. 8-68  
Bogotá. D.C.



Radicado: 2-2021-064178

Bogotá D.C., 6 de diciembre de 2021 15:27

Radicado entrada  
No. Expediente 55051/2021/OFI

**Asunto: Comentarios a la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 004 de 2021 Cámara “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 y se dictan otras disposiciones.” Radicados: 1-2021-070523 y 1-2021-076004**

Respetado Presidente:

En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup> y en respuesta a la solicitud de concepto de impacto fiscal del Secretario de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, Dr. Orlando Aníbal Guerra De La Rosa y la Honorable Representante Norma Hurtado Sánchez, de manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, 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.”*

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Para el efecto, la iniciativa legislativa busca modificar el artículo 12 de la Ley 4 de 1992, así:

Norma actual	Propuesta de ley
<b>Artículo 12 de la Ley 4 de 1992</b>	<b>Artículo 2. Modifíquese el Artículo 12 de la ley 4 de 1992, el cual quedará de la siguiente manera:</b>
<p><b>ARTICULO 12.</b> El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley.</p> <p>En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.</p>	<p><b>Artículo 12.-</b> El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, <b>en armonía y sintonía con las corporaciones públicas territoriales</b>, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley.</p> <p><del>En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.</del></p> <p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.</p>

Elaboración: Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Sobre el particular, es importante recordar que la fijación legislativa del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública es de iniciativa privativa del Ejecutivo, conforme lo señala el artículo 154 de la Carta Política, lo que implica que cualquier iniciativa que se adelante en el Congreso de la República con dichos fines deberá contar con el aval del Gobierno nacional, de lo contrario se tornará inconstitucional. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C- 558 de 2019<sup>2</sup>, señaló:

*“...De conformidad con estas normas superiores, la cláusula general de competencia legislativa reside, prima facie, en el Congreso, esto es, la competencia general para regular en principio todas las materias del ordenamiento jurídico, cuya determinación no haya sido atribuida por el propio constituyente a otra rama u órgano, incluso si esos temas no están comprendidos taxativamente dentro de las funciones que le han sido asignadas expresamente en el artículo 150 del Texto Superior. Así, este mandato constitucional debe interpretarse sistemáticamente con el artículo 114 CP, en el que se establece que le compete al Congreso “hacer las leyes” [65].*

*No obstante, como lo dispone la Carta y lo ha reiterado este Tribunal, esta facultad general encuentra en el propio ordenamiento superior algunas excepciones, ya que existen disposiciones constitucionales que determinan límites a la autonomía legislativa sobre determinados temas, “como ocurre, por ejemplo, (a) cuando se sujeta el inicio del procedimiento o iter legislativo a la actuación de otro órgano[66], o (b) cuando por decisión de la propia Carta la regulación de un asunto determinado se asigna a otra rama del poder público[67]”[68].*

*En este orden de ideas, en el ordenamiento jurídico colombiano se prevén cuatro modalidades de iniciativa legislativa, respecto de las cuales se habilitan competencias específicas: (i) la iniciativa de los miembros del Congreso; (ii) la iniciativa popular; (iii) la iniciativa gubernamental y (iv) la iniciativa*

<sup>2</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 608 de 1999 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

*funcional que corresponde a los principales órganos de la rama judicial, así como organismos electorales y de control en materias relacionadas con sus funciones –art. 156, 282 y 251 CP-[69].*

*En cuanto a la iniciativa gubernamental esta Corte ha destacado el importante rol que juega en la estructura de los Estados democráticos y constitucionales de Derecho “...pues ella se convierte en uno de los **medios con los que cuenta el Gobierno Nacional para buscar la realización de las funciones a su cargo, especialmente respecto de ciertas materias** y para el cumplimiento de los objetivos de política pública trazados en el Plan Nacional de Desarrollo. **Por ello, el artículo 154 de la Constitución, más allá de referir a las otras modalidades de iniciativa, señala que las leyes pueden tener origen en las propuestas realizadas por el “Gobierno Nacional”** (negritas fuera de texto). Igualmente, ha expresado esta Corte que esa facultad de iniciativa legislativa del Gobierno en ciertos temas es un desarrollo de la repartición del poder público contenido en la Carta Política [70].*

(...)

*Así, respecto de ciertas materias la Constitución le otorga al Gobierno Nacional una competencia exclusiva y privativa. Se trata de una atribución exclusiva, en la medida en que se prescinde de la intervención de cualquier otra autoridad para su ejercicio; y es privativa, pues tan sólo admite que su regulación se produzca por iniciativa del ejecutivo.*

*Por esta razón, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 154 CP y la Ley 5ª de 1992, la Corte ha señalado que el principal efecto de estas disposiciones es impedir que se legisle sobre las materias de la privativa y exclusiva iniciativa del Gobierno Nacional, sin su consentimiento, y que esta se expresa tanto con la presentación del proyecto de ley, como con la coadyuvancia o aval a proyectos de ley que cursen en el Congreso [73].*

*En relación con el aval gubernamental, este sólo puede “efectuarse antes de la aprobación en las plenarias”<sup>3</sup>, y de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, se comprobará por la aquiescencia de los ministros del ramo relacionados con el tema, frente a un proyecto de ley de iniciativa reservada del Gobierno Nacional<sup>4</sup>.*

*En consecuencia, esta Corporación ha concluido que el desconocimiento del mandato constitucional –art. 154 CP- respecto del carácter privativo y excluyente de la iniciativa gubernamental, en las materias que allí se consagran, conduce necesariamente a la inexequibilidad del mismo<sup>5</sup>....”.*

(Subrayado fuera de texto)

<sup>3</sup> Ley 5ª de 1992, art 142, parágrafo.

<sup>4</sup> Sobre la materia se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-987 de 2004, C-889 de 2006, C-177 de 2007, C-714 de 2008, C-838 de 2008, C-617 de 2012, C-031 de 2017.

<sup>5</sup> C-177 de 2007, reiterado C-031 de 2017.

De igual forma, es menester mencionar que esa Corporación en la misma sentencia, pero particularmente frente al régimen salarial o prestacional de los miembros de la Fuerza Pública, estableció:

*“(v) El artículo 154 del Texto Superior es claro en establecer que “sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno” [107], entre otras, las leyes a que se refiere el literal e) del numeral 19 del artículo 150, el cual se refiere a su vez al régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública. De ahí que, como ya se explicó, dicha función corresponda a una facultad exclusiva del ejecutivo dentro del proceso legislativo, que se manifiesta en una competencia privativa del Gobierno para dar inicio al trámite de aprobación de las leyes, en este caso, cuando su objeto sea expedir o reformar las disposiciones que determinan, fijan o modifican, el régimen salarial o prestacional de los miembros de la Fuerza Pública.*

*(vi) La iniciativa del Gobierno, en los términos del inciso segundo del artículo 154 de la Constitución, en materia de leyes mediante las cuales se regula el régimen prestacional de los miembros de la fuerza pública -a que se refiere el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución-, se predica no sólo de la ley marco prevista en dicha disposición sino, en general, con fundamento en una interpretación integral de la Constitución, de las leyes relativas al régimen prestacional de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que corresponde expedir al legislador con fundamento en los artículos 217 y 218 de la Constitución. Una interpretación diferente dejaría sin contenido el inciso segundo del artículo 154 en concordancia con el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, en cuanto reservan a la iniciativa del Gobierno la expedición y reforma de las leyes marco a las cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen prestacional de dichos servidores.” (Subrayado fuera de texto)*

En atención a la jurisprudencia transcrita, se encuentra que el Proyecto de Ley del asunto podría devenir en un vicio en la formación de la ley, en lo relativo a la falta de iniciativa gubernamental, en donde se pretende la modificación de la Ley 4 de 1992. Lo anterior, en el entendido que el presente Proyecto de Ley carece de aval gubernamental, requisito necesario en la medida en que se refiere a temas que atañen exclusivamente al Gobierno nacional, como es el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública, consagrado en el literal e), numeral 19, del artículo 150 concordante con el artículo 154 de la Constitución Política.

Es pertinente indicar que cualquier potencial incremento en el costo de las nóminas del Estado por efecto de remuneraciones extra salariales variables, e indeterminadas a priori, en particular de aquellas cubiertas con recursos del Presupuesto General de la Nación, se constituye en un impacto fiscal que en cualquier caso no está contemplado en las proyecciones de gasto de mediano plazo y no tiene en cuenta la política de estado en materia de austeridad del gasto que actualmente se contempla, por ejemplo, en el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021, votado como orgánico dentro del trámite legislativo surtido, el Decreto 371 de 2021 y las diferentes Directivas Presidenciales adoptadas en la materia.

Finalmente, se debe dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en virtud del cual toda iniciativa legislativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.



Continuación oficio

Página 5 de 5

Por lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto, pues generaría costos fiscales que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los Sectores. En todo caso, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

**FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ**

Viceministro General

DGPPN/OAJ

UJ -2111/2021

Revisó: Germán Andres Rubio Castiblanco

Elaboró: Sonia Lorena Ibagón Ávila

Con Copia a: Dr. Orlando Anibal Guerra de la Rosa – Secretario de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Firmado digitalmente por: CICERON FERNANDO JIMENEZ RODRIGUEZ

Viceministro General (E)

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co