



COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 061 DE 2015 CÁMARA
“por medio de la cual se adicionan unos criterios objetivos de equilibrio e igualdad en la fijación del régimen salarial y prestacional de la Ley 4ª de 1992”.

Bogotá, D. C., de noviembre de 2015

Doctor

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Ponencia Proyecto de ley No. 061 de 2015 Cámara ***“por medio de la cual se adicionan unos criterios objetivos de equilibrio e igualdad en la fijación del régimen salarial y prestacional de la Ley 4ª de 1992”.***

Respetado Presidente y Mesa directiva,

Atendiendo la honrosa designación como ponente y teniendo en cuenta que el presente proyecto ya ha tenido un antecedente ante esta misma comisión primera, me permito rendir informe de ponencia para PRIMER debate al Proyecto de Ley 061 de 2015 Cámara: *“por medio de la cual se adicionan unos criterios objetivos de equilibrio e igualdad en la fijación del régimen salarial y prestacional de la Ley 4ª de 1992”* en igual sentido que en su momento lo realizó el anterior ponente Dr. ALFREDO BOCANEGRA VARÓN

La ponencia se encuentra dividida por cinco (05) títulos, así:



COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL

- I. ORIGEN DEL PROYECTO***
- II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY***
- III. CONTENIDO DEL PROYECTO***
- IV. CONSIDERACIONES GENERALES***

I. ORIGEN DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley 061 de 2015 fue radicado el día 04 de agosto del año 2015 y cuenta en esta oportunidad con mi autoría y acompañamiento del también H.R. ALEJANDRO CARLOS CHACON CAMARGO, como un acto de responsabilidad para con todos los empleados que esperan sea restablecida la equidad laboral e igualdad frente a sus iguales. Este proyecto fue presentado en igual sentido por el Dr. ALFREDO BOCANEGRA VARON, que en su oportunidad se le dio curso y trámite al interior de esta Comisión Primera Constitucional de Cámara aprobándolo en primer debate, sin modificaciones, el día 13 de noviembre de 2013, según consta en el acta No. 21 de esa misma fecha; así mismo fue anunciado para discusión y votación el día 6 de noviembre de 2013, según acta No. 20 de esa fecha.

Conforme a lo dispuesto por la ley 5ta y la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional fui designado ponente para primer debate en la legislatura 2015 - 2016.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY



COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL

Mediante el presente proyecto de ley, se pretende consagrar, de forma clara, las pautas o criterios a las que debe someterse anualmente el Ejecutivo cada vez que establezca, mediante Decretos Administrativos, la asignación básica y otros a empleos de una misma entidad estatal o corporación pública, clasificados en la misma categoría y/o grado.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El texto propuesto por el Proyecto de Ley consta de tres (3) artículos, contando con la promulgación y derogación de normas que le sean contrarias.

Artículo 1º .Adicionar al literal (J) del artículo 2º de la Ley 4º de 1992 la siguiente expresión:

j) El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño.

En cada una de las entidades del Estado del Orden Nacional, de la Rama Ejecutiva y Legislativa, los cargos clasificados en el mismo grado tendrán igual remuneración, preservando siempre la escala de remuneración ascendente entre los empleos clasificados en los diferentes grados.

Artículo 2º. El artículo 3º de la Ley 4ª de 1992 quedará así:

El sistema salarial de los servidores públicos estará integrado por los siguientes elementos: la estructura de los empleos, de conformidad con las funciones que se deban desarrollar, la escala y tipo de remuneración para cada categoría de cargos.

La escala de remuneración ascendente entre los diferentes grupos de empleos clasificados iguales, se respetará en cada una de las entidades del Estado del Orden Nacional, de la Rama Ejecutiva y Legislativa. Estas a su vez, periódicamente, revisarán su cumplimiento.



COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL

Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

IV. CONSIDERACIONES GENERALES

Conforme al presente Proyecto de ley, al Ejecutivo le corresponderá respetar los criterios y objetivos propuestos en la presente iniciativa, sin olvidar, como más adelante se señalará, aspectos o factores como: la capacidad profesional o técnica, antigüedad, experiencia en la labor, rendimiento y en ningún caso, deben haber visos de diferencias en aspectos como el sexo, la edad, religión, opinión política u otras que prohíba la Constitución Política, en desarrollo del derecho fundamental de igualdad ante la ley.

Es más, resulta perfectamente posible que un determinado cargo de los contemplados actualmente en los Decretos Administrativos, que siendo del mismo grado o igual clasificación, ostente una mayor asignación básica y otras prebendas, puedan ser desempeñados en cualquier momento en igual o mejor forma por funcionarios o empleados que ostentando el mismo grado, categoría y capacidad profesional, no están siendo tenidos en cuenta para el pago de ellos y otros emolumentos consagrados en dichos Decretos actuales. Al respecto es preciso aclarar, que la categoría dada a un empleo es otorgada por ley, la cual habilita a dicho empleo a que le sean asignados el mismo sueldo básico y otros de sus pares, toda vez que poseen idénticas condiciones para ser objeto del mismo tratamiento remuneratorio.

Un actuar que desconozca estos criterios, equivaldría a darle prevalencia a la forma, es decir, a la simple enunciación en un Decreto Administrativo del ¿nombre del cargo¿ sobre la realidad de la relación o vínculo jurídico que tiene un empleado con determinada entidad o corporación, así mismo se aclara que si bien en el presente proyecto no se señala claramente a los empleos, que teniendo una misma categoría



COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL

y/o clasificación, dentro de una misma entidad estatal o corporación pública, han venido siendo excluidos de igual asignación básica y otros por la no mención del cargo en los Decretos Administrativos que anualmente expide el Gobierno, es sencillamente porque al nombrarlos en forma detallada también tendría que entrar puntualmente a estudiar aspectos salariales de cada uno en particular, lo cual pugnaría con la interpretación de la Corte Constitucional, cuando señaló que la función rectora y general del Congreso no le permite invadir ámbitos que son propios del Presidente de la República, por tanto, el legislativo ha sido cuidadoso en el presente proyecto para que las adiciones y modificaciones parciales que aquí se presentan, no contravengan el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia.

En su momento, al igual que ahora, se considera necesaria la reforma propuesta, ya que en virtud de los Principios de colaboración armónica de las ramas del poder público y de igualdad en el régimen salarial y prestacional de los empleos públicos de una misma entidad estatal o corporación pública de igual categoría y/o clasificación y que requieran la misma o superior formación académica y de experiencia contemplados en la Ley 4ª de 1992, no deben ser desconocidas en los Decretos Administrativos de asignación de salario que expide anualmente el Gobierno Nacional.

La Constitución Política instituye como principio, la colaboración armónica entre las ramas del poder público, así como el tema de distribución de las competencias entre el Congreso y el Gobierno Nacional a efectos de determinar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos señalados en artículo 1º de la Ley 4ª de 1992, en consonancia con el artículo 123 de la Carta Política.

Bajo este campo de acción y respetando el espacio de la actividad administrativa propia del Gobierno para estos temas, es preciso que el legislativo en desarrollo de los reiterados pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional, **señale las pautas generales al Gobierno Nacional y formule precisiones a la política general para fijación de la asignación básica y otros, a los empleos contemplados en la ley marco**, máxime si esos empleos se encuentran bajo unas mismas circunstancias



COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL

fácticas, plano de igualdad profesional y de experiencia e igual categoría y equivalencia.

Que en el desarrollo de los Decretos Administrativos que expide el Gobierno, ha venido fijando sin motivación alguna, una asignación básica mayor y otros reconocimientos prestacionales a favor de algunos empleos de igual rango o categoría de una misma entidad, desconociéndose con ello, no solo los criterios y objetivos de la Ley 4ª de 1992, sino además la sujeción a las normas y derechos, en especial el del debido proceso administrativo y los postulados fundamentales de igualdad contenido en la norma de normas, como lo es la Constitución Política de Colombia.

Dado lo plausible que es para el interés social, el legislativo conforme a las facultades conferidas en el artículo 150 numeral 19 de la Constitución Política de Colombia, no puede guardar silencio alguno en este tema, toda vez que si bien es cierto el ámbito de competencia para fijar escalas salariales, primas y otros reconocimientos dinerarios son de resorte constitucional del Gobierno, también es cierto que los Decretos Administrativos hasta ahora expedidos y en los cuales se ha venido reiteradamente otorgando asignación básica mayor y otros reconocimientos a empleos clasifica dos en grado igual, solo a determinados empleos con el único criterio de nombrar un cargo en el decreto, situación que más allá de la simple lógica, merece examen a fin de redefinir los criterios en los cuales sistemáticamente se ha venido apoyando el Ejecutivo para cercenar algunos derechos salariales a empleos de una misma entidad estatal o corporación pública de igual categoría y altamente calificados cuyos cargos son de tan importante trascendencia para la administración, como aquellos a los cuales se han venido concediendo primas y otros derechos salariales.

“Ello no quiere decir, como ya lo ha destacado la jurisprudencia de la Corte, que el límite trazado por la Constitución entre los dos momentos de actividad de regulación estatal en las aludidas materias se encuentre demarcado de manera absoluta, ni que, por lo tanto, carezca el Congreso de competencia para formular algunas precisiones necesarias a la política general que adopta en la respectiva ley marco, particularmente si el asunto objeto del mismo ha sido reservado por la



COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL

Constitución a la ley” . Sentencia C-196 de 1998 (Subrayas fuera del texto original).

El proyecto que se presenta a consideración, contempla de manera más diáfana las directrices que posteriormente deben ser desarrolladas por el Gobierno a través de decretos administrativos, por ello, se amplifican los criterios y objetivos de la Ley 4ª de 1992, entendiendo que con tal propuesta no se desborda de ninguna manera las funciones del legislativo, sino por el contrario, adapta las disposiciones para que surtan efectos y puedan ser desarrolladas por el ejecutivo sin discriminación alguna, en relación a los empleos de una misma entidad estatal o corporación pública que ostentando una misma o superior preparación profesional, experiencia y una misma categoría y/o clasificación han seguido siendo excluidos, materializándose una flagrante violación a los parámetros desarrollados a través de jurisprudencias de la Corte Constitucional.

*“En reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha sostenido que **una remuneración que no atiende a la cantidad y calidad del trabajo desempeñado, ni a la preparación del trabajador, su experiencia y demás factores** que lo hacen más idóneo para cumplirlo, es del todo contraria a sus derechos constitucionales fundamentales, especialmente a los descritos en los artículos 25 y 53 de la Carta Política. Así mismo, ha considerado que es un desarrollo de tales derechos el principio **“a trabajo igual, salario igual”**, que supone una misma remuneración para la misma calidad y cantidad de trabajo, y la imposibilidad de que dos trabajadores que desempeñan la misma función, tienen la misma experiencia y preparación para cumplirla, sean remunerados de manera desigual.” Sentencia T-245 de 1999. (Negritas son fuera del texto original).*

Estos apartes dejan en claro que el derecho que se ha venido otorgando en los Decretos Administrativos expedidos por el Gobierno en desarrollo a los criterios y objetivos de la Ley 4ª de 1992, entre ellos asignación básica y otros beneficios, a determinados empleos de una misma entidad estatal o corporación pública, con igual categoría y/o clasificación o nivel profesional, debe enmarcarse en principios constitucionales como la igualdad y la proporcionalidad o equilibrio, de lo contrario la Corte Constitucional no hubiese establecido los que denominó **“y demás factores”**.



COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL

Por ello, es que el presente proyecto tiene sustento constitucional en el sentido de que la forma como está obrando el legislador, es la señalada en la Constitución en su artículo 150 numeral 19 literal e).

“De conformidad con el artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución Política, el Congreso de la República tiene a su cargo, mediante leyes que la doctrina ha denominado marco o cuadro, dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos” Sentencia C-196 de 1998.

- **Fundamentos de la adición al literal j) del artículo 2° de la Ley 4ª de 1992**

j) El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño;

En cada una de las entidades del Estado del Orden Nacional, de la Rama Ejecutiva y Legislativa, los cargos clasificados en el mismo grado tendrán igual remuneración, preservando siempre la escala de remuneración ascendente entre los empleos clasificados en los diferentes grados.

Al adicionar al literal j) **“En cada una de las entidades del Estado del Orden Nacional, de la Rama Ejecutiva y Legislativa, los cargos clasificados en el mismo grado tendrán igual remuneración, preservando siempre la escala de remuneración ascendente entre los empleos clasificados en los diferentes grados”,** no debe entenderse que el Congreso esté legislando en una materia propia del Gobierno, sino que con ello se pretende que esos reducidos criterios y objetivos contenidos en la Ley 4ª de 1992, **se armonicen y complementen con el desarrollo jurisprudencial** que a lo largo de estos años ha venido decantando la Corte Constitucional, a fin de **reducir las inequidades salariales que en el actual Estado Social de Derechos hoy por hoy no tienen cabida**, especialmente si la disparidad en las remuneraciones son tan notorias, protuberantes y manifiestas, que afectan sustancialmente a los funcionarios o empleados que desempeñan empleos del mismo



COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL

grado en una misma entidad estatal o corporación pública, que no son tenidos en cuenta a pesar de la equivalencia profesional, experiencia, categoría o grado, funciones y responsabilidad.

Que la precisión dada al literal j)), permite al Gobierno Nacional dejar de aplicar criterios ambiguos y anacrónicos para determinar la asignación básica y otros emolumentos, a través de Decretos Administrativos y solo teniendo en cuenta la referencia de un “**cargo**”, pues, debe considerarse que un cargo sin la persona idónea, capacitada, sin los requisitos profesionales, de experiencia y de categoría o grado; es un cargo que nunca funcionaría, y consecuentemente rompería principios de la administración tales como la eficiencia, eficacia entre otros. Por ello, es necesaria la precisión al citado literal, pues, no permite la subjetividad y discriminación a favor de empleos de una misma entidad estatal o corporación pública que a pesar de estar clasificados en el mismo grado, no son remunerados de igual manera.

En cuanto a la adición “**preservando siempre la escala de remuneración ascendente entre los empleos clasificados en los diferentes grados.**”, con ello se busca primordialmente no contrariar el principio de imparcialidad que consagra el artículo 209 de la Constitución, que consiste en el deber general de razonabilidad y en el parámetro adecuado para apreciar la legitimidad en el ejercicio de cualquier poder discrecional que consagra; interpretación que es concordante con el principio de “**remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo**”, que consagra como garantía mínima paralela al artículo 53 de la Carta.

La proporcionalidad de la remuneración por la cantidad y calidad del trabajo, está igualmente consagrada por la Organización Internacional del Trabajo en el Convenio número 100 aprobado mediante Ley 54 de 1962, **relativo a la igualdad de remuneración** entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor y por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966, que entró en vigor el 3 de enero de 1976, fue aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968 y ratificado el 29 de octubre



COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL

de 1969, que reconoce el derecho de toda persona al goce de condiciones equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, **sin distinciones de ninguna especie**. Por tanto, no podrá existir diferencia de remuneración entre empleos o cargos de una misma entidad estatal o corporación pública del mismo grado y se conservará la escala de remuneración ascendente entre los diferentes grados.

- **Fundamentos de la adición al artículo 3° de la Ley 4ª de 1992**

El sistema salarial de los servidores públicos estará integrado por los siguientes elementos: la estructura de los empleos, de conformidad con las funciones que se deban desarrollar, y la escala y tipo de remuneración para cada cargo o categoría de cargos.

“La escala de remuneración ascendente entre los diferentes grupos de empleos clasificados iguales, se respetará en cada una de las entidades estatales o corporaciones públicas. Estas a su vez periódicamente revisarán su cumplimiento”.

Al adicionar al artículo 3° de la Ley 4ª de 1992, que ***El sistema salarial de los servidores públicos estará integrado por los siguientes elementos: la estructura de los empleos, de conformidad con las funciones que se deban desarrollar, la escala y tipo de remuneración para cada categoría de cargos.***

La escala de remuneración ascendente entre los diferentes grupos de empleos clasificados iguales, se respetará en cada una de las entidades del Estado del Orden Nacional, de la Rama Ejecutiva y Legislativa. Estas a su vez, periódicamente, revisarán su cumplimiento”; se busca dar acepción clara y definida a dicho artículo, a más de señalar no solo la facultad constitucional del derecho al trabajo en condiciones de igualdad, sino además acoger también postulados internacionales vinculantes, como el artículo 23 de la Asamblea General de la ONU de 1948, cuando en relación al trabajo, proclamó:



COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL

1. *Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. (Negrillas fuera del original).*

Esas condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, apuntan al universo de derechos que comprende estar o tener un vínculo jurídico laboral con el Estado, donde este no desborde su competencia y los lineamientos internacionales en materia de trabajo, proporcionalidad e igualdad, sino que por el contrario asegure su cumplimiento al tenor de la normativa nacional e internacional.

Aunado a lo anterior, existen en materia laboral unos principios de rango constitucional **“constitucionalización del derecho al trabajo”**, entre los que resaltan **la situación más favorable al trabajador en caso de duda e interpretación de las fuentes formales del derecho**; la génesis jurídica de este principio es aquella condición de que un trabajador no puede ser sometido a la desfavorabilidad en su relación laboral pública o privada, desfavorabilidad que se materializa cuando en aplicación a los criterios y objetivos de la Ley 4ª de 1992, se fijan prerrogativas a favor de unos y se excluyen otros que están en una situación jurídica igual, categoría, de profesión, de derecho, etc.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta el principio de **Primacía de la realidad** sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, esto quiere decir, que lo real tiene primacía sobre lo formal **la simple enunciación de un cargo en un Decreto Administrativo**, no puede ser la base jurídica y social para que el Gobierno Nacional conceda prerrogativas a unos empleos y las niegue a otros, pese a tener la misma categorización, jerarquía y demás requisitos. La jurisprudencia no ha sido pacífica en este tema y por el contrario ha señalado:

“...es lógico que así suceda, pues nunca lo substancial puede subordinarse a lo accidental, sino todo lo contrario: los accidentes deben definir cada vez más lo substancial, en lugar de anular la realidad. De no ser así operaría un desorden jurídico, contrario al orden jurídico que inspira la Carta Política...”. Sentencia C-023 de 1994.



COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL

El respeto por la escala de remuneración ascendente en una misma entidad estatal o corporación pública entre los diferentes grados, pretende evitar que mediante la asignación de primas y bonificaciones a determinados empleos de un nivel inferior, sean estas constitutivas o no de salario, estos empleos tengan una mayor remuneración que empleos de un nivel superior.

Las escalas salariales son ascendentes de acuerdo con la clasificación ascendente de los empleos, siendo el empleo de inferior categoría o grado el de más baja remuneración y el de mayor categoría o grado el de mayor remuneración.

Para todos los efectos que se desprendan de esta ley, se debe entender como **remuneración** todo emolumento que se asigne a un empleo o grupo de empleos, sea este constitutivo o no de salario, y que deba ser recibido por el servidor público en contraprestación a los servicios prestados al Estado en el desempeño de un determinado empleo.

PROPOSICIÓN

Respetuosamente me permito proponerle a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, que apruebe la siguiente proposición: Por las anteriores consideraciones, **DESE PONENCIA POSITIVA Y PRIMER DEBATE**, al Proyecto de Ley 061 de 2015 Cámara: *“por medio de la cual se adicionan unos criterios objetivos de equilibrio e igualdad en la fijación del régimen salarial y prestacional de la Ley 4ª de 1992”*.

Cordialmente,



COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL

HUMPHREY ROA SARMIENTO,

Representante a la Cámara

Ponente

**Texto propuesto para PRIMER Debate del Proyecto de Ley No. 061 de 2015
Cámara de Representantes “por medio de la cual se adicionan unos criterios
objetivos de equilibrio e igualdad en la fijación del régimen salarial y
prestacional de la Ley 4ª de 1992”.**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El literal j) del artículo 2° de la Ley 4ª de 1992 quedará así:

j) El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño.

En cada una de las entidades del Estado del Orden Nacional, de la Rama Ejecutiva y Legislativa, los cargos clasificados en el mismo grado tendrán igual remuneración, preservando siempre la escala de remuneración ascendente entre los empleos clasificados en los diferentes grados.

Artículo 2°. El artículo 3° de la Ley 4ª de 1992 quedará así:

El sistema salarial de los servidores públicos estará integrado por los siguientes elementos: la estructura de los empleos, de conformidad con las funciones que se deban desarrollar, la escala y tipo de remuneración para cada categoría de cargos.

La escala de remuneración ascendente entre los diferentes grupos de empleos clasificados iguales, se respetará en cada una de las entidades del Estado del Orden



COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL

Nacional, de la Rama Ejecutiva y Legislativa. Estas a su vez, periódicamente, revisarán su cumplimiento.

Artículo 3º. Vigencia. *La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.*

HUMPHREY ROA SARMIENTO,
Representante a la Cámara
Ponente