



El empleo  
es de todos

Mintrabajo

Bogotá D.C., agosto de 2019

Doctor:

**ORLANDO CLAVIJO CLAVIJO**

Secretario

Comisión Séptima Constitucional Permanente

**Congreso de la Republica**

Carrera 7 No 8 - 68 Piso 5

Bogotá D.C. – Colombia

	<b>MINTRABAJO</b>	<b>No. Radicado</b>	08SE201920000000035044
		<b>Fecha</b>	2019-08-29 12:03:57 pm
<b>Remitente</b>	<b>Sede</b>	CENTRALES DT	
	<b>Depen</b>	DESPACHO DEL VICEMINISTRO DE EMPLEO Y PENSIONES	
<b>Destinatario</b>	ORLANDO CLAVIJO CLAVIJO		
<b>Anexos</b>	0	<b>Folios</b>	7
COR08SE201920000000035044			



Al responder cite radicado: **20193.70178762** Id: **32072**

Folios: 4 Fecha: 2019-09-06 08:21:59

Anexos: 0

Remitente : MINISTERIO DE TRABAJO

Destinatario: ORLANDO CLAVIJO CLAVIJO

**ASUNTO: Respuesta Solicitud de Concepto Proyecto de Ley No.019 de 2019 Cámara Radicado 11EE201910000000042518**

A continuación, damos respuesta a la su solicitud de Concepto Proyecto de Ley No.019 de 2019 Cámara "Por medio del Cual se garantiza un salario mínimo justo, autor: Honorable Representante David Ricardo Racero Mayorca, así:

### 1. Contexto normativo

En el párrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996, se establecen con claridad los parámetros que el Gobierno Nacional debe seguir en caso que el proceso de concertación del salario mínimo no haya logrado concretarse entre las partes (empresarios y trabajadores) en el tiempo previamente establecido por la misma Ley 278 de 1996. Según, el citado párrafo:

Cuando definitivamente no se logre el consenso en la fijación del salario mínimo, para el año inmediatamente siguiente, a más tardar el treinta (30) de diciembre de cada año, el Gobierno lo determinará teniendo en cuenta como parámetros la meta de inflación del siguiente año fijada por la Junta del Banco de la República y la productividad acordada por el comité tripartito de productividad que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; además, la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del producto interno bruto (PIB) y el índice de precios al consumidor (IPC). (Cursivas fuera del texto)

Posteriormente, la Corte Constitucional en la Sentencia C-815-99 del 20 de octubre de 1999, declaró parcialmente exequible este artículo de la Ley 278 de 1996, en los siguientes términos:

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol

**Sede Administrativa**

**Dirección:** Carrera 14 No. 99-33  
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13

**Teléfonos PBX**  
(57-1) 5186868

**Atención Presencial**

Sede de Atención al Ciudadano  
Bogotá Carrera 7 No. 32-63

**Puntos de atención**  
Bogotá (57-1) 5186868 Opción 2

**Línea nacional gratuita**

018000 112518

**Celular**

120

[www.mintrabajo.gov.co](http://www.mintrabajo.gov.co)





El empleo  
es de todos

Mintrabajo

"(...) en el entendido de que, al fijar el salario mínimo, en caso de no haberse logrado consenso en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, el Gobierno deberá motivar su decreto, atendiendo, con el mismo nivel e incidencia, además de la meta de inflación del siguiente año, a los siguientes parámetros: la inflación real del año que culmina, según el índice de precios al consumidor; la productividad acordada por la Comisión Tripartita que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; la contribución de los salarios al ingreso nacional; el incremento del producto interno bruto (PIB); y con carácter prevalente, que habrá de reflejarse en el monto del aumento salarial, la especial protección constitucional del trabajo (art. 25 C.P.) y la necesidad de mantener una remuneración mínima vital y móvil (art. 53 C.P.); la función social de la empresa (art. 333 C.P.) y los objetivos constitucionales de la dirección general de la economía a cargo del Estado (art. 334 C.P.), uno de los cuales consiste en "asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso a los bienes y servicios básicos". (Cursivas fuera del texto)

Mediante Sentencia del 23 de marzo de 2017, la Sección Segunda del Consejo de Estado declaró nulo el decreto por medio del cual el Ejecutivo fijó el incremento del 7% para el año 2016, aun cuando aclaró que su decisión no afecta los salarios, tributos, multas y demás pagos que fueron efectuados con base en dicha norma. Las motivaciones del Consejo de Estado, se exponen a continuación:

### Diferencias entre los decretos de fijación del incremento del salario mínimo por concertación y por fijación unilateral por parte del Gobierno

- Para el Consejo de Estado, es preciso poner de relieve que en lo relacionado con la fijación del salario mínimo que ha de regir en el año siguiente, es necesario distinguir entre:
  - ✓ El decreto que fija el salario mínimo como resultado de la fase previa de negociación en la cual intervienen los trabajadores, los empleadores y el Gobierno Nacional, y
  - ✓ El decreto que profiere este último en forma unilateral, tras frustrarse el proceso de negociación.
- Quando se produce la concertación entre los actores de la Comisión tripartita encargada de negociar el incremento del salario mínimo, la expedición del decreto de incremento del salario mínimo por parte del Gobierno, en el fondo, se constituye en un protocolo del acuerdo al cual se ha llegado previamente. En este escenario, no es preciso que el gobierno nacional tenga que hacer una exposición detallada de los pormenores de la negociación y menos aún que esté obligado a referirse de manera expresa a los fundamentos técnicos que llevaron a los negociadores a acordar el incremento, por cuanto esa motivación bien puede quedar consignada en las actas de la Comisión Permanente de Políticas Salariales y Laborales establecida en el artículo 56 de la Constitución Política.

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol

#### Sede Administrativa

Dirección: Carrera 14 No. 99-33  
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13

Teléfonos PBX  
(57-1) 5186868

#### Atención Presencial

Sede de Atención al Ciudadano  
Bogotá Carrera 7 No. 32-63  
Puntos de atención  
Bogotá (57-1) 5186868 Opción 2

#### Línea nacional gratuita

018000 112518

#### Celular

120

[www.mintrabajo.gov.co](http://www.mintrabajo.gov.co)





El empleo  
es de todos

Mintrabajo

- Si no se llega a la concertación, y el gobierno nacional debe proferir el Decreto de incremento en forma unilateral, la exigencia de la motivación se torna mucho más exigente y rigurosa, tal como lo dispuso la Corte Constitucional en su sentencia C-815/99, en donde se estableció el deber de motivar la decisión, en el sentido de explicar las razones por las cuales se fija el salario mínimo en una suma determinada, indicando el peso específico y la incidencia que tuvo cada uno de los factores a los cuales se alude tanto en el artículo 8° de las Ley 278 de 1996 como en la sentencia de exequibilidad condicionada ut supra mencionada.

### La decisión sobre el Decreto 2552 de 2015

- Para la corporación, la decisión del Gobierno no contó con la motivación adecuada, pues no explicó, a los colombianos cómo la inflación, el índice de productividad, la contribución de los salarios al ingreso nacional y demás elementos que fueron referentes para el cálculo del aumento afectaron la decisión de fijar en salario mínimo para el 2016 en el 7%. Es decir, que en este Decreto no se cumplió con los requerimientos establecidos por la Corte Constitucional en su sentencia C-815/99, aplicables en el caso de la expedición unilateral del decreto de incremento del salario mínimo. Esta falta de motivación adecuada se puede resumir en los siguientes aspectos:

### Sobre la inflación del 2015 e inflación esperada 2016

- Según el Consejo de Estado, de las pruebas recaudadas se desprende con claridad que el factor de la inflación del año 2015 tomado por el Gobierno como fundamento del acto censurado es insuficiente dado que solo comprende la inflación real de 11 meses, estableciendo el nivel de precios de la economía en ese período en un 6,11%, pero, adicionalmente, tampoco se determinó el nivel de incidencia de ese indicador en el aumento del salario mínimo.
- Similar situación se presenta con la proyección del IPC para el año 2016, en el cual simplemente se menciona que se espera que la meta de inflación para esa anualidad sea del 3%, pero como en los demás casos, tampoco se indicó el nivel de incidencia de ese indicador en el valor final del porcentaje de aumento del salario mínimo.

### Sobre los demás factores que inciden en el incremento del salario mínimo

- En lo relativo al indicador de productividad, el decreto solo menciona en forma tangencial que el DNP lo estimó en -0.5% para el año 2015, mientras la CUT la estimó en un 1%, pero dejó de señalar y de justificar, la influencia que tuvo este factor en la determinación del valor del incremento del salario mínimo.
- En lo que referente a la contribución de los salarios al ingreso nacional, el decreto se limitó a señalar que ese indicador se entiende incorporado en la estimación de la productividad, pero

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol

#### Sede Administrativa

Dirección: Carrera 14 No. 99-33  
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13  
Teléfonos PBX  
(57-1) 5186868

#### Atención Presencial

Sede de Atención al Ciudadano  
Bogotá Carrera 7 No. 32-63  
Puntos de atención  
Bogotá (57-1) 5186868 Opción 2

#### Línea nacional gratuita

018000 112518  
Celular  
120  
[www.mintrabajo.gov.co](http://www.mintrabajo.gov.co)





El empleo  
es de todos

Mintrabajo

tampoco se mencionó o se examinó la incidencia de ese factor en el alza de la remuneración mínima.

### Consecuencias del fallo del Consejo de Estado

- La declaratoria de nulidad del Decreto 2552 de 2015 no generó ningún efecto respecto del salario que con fundamento en él devengaron los trabajadores durante el año 2016, tampoco afectó ningún valor que haya tenido como parámetro el salario mínimo, como por ejemplo las cuantías para determinar competencias administrativas o judiciales, multas, sanciones, contratos, tarifas, cuotas alimentarias y en general todo aquello que tome como referencia el salario mínimo.
- En síntesis, considerando que dicha declaratoria de nulidad se fundamentó esencialmente en el vicio de forma consistente en la expedición irregular por insuficiente motivación del acto acusado y pretendió en exclusiva la protección del ordenamiento jurídico en abstracto, sus efectos se limitaron a dejar sin efectos el acto.
- A partir de las anteriores motivaciones, el Consejo de Estado le recomendó al Gobierno Nacional tener en cuenta los siguientes criterios cuando quede investido de la facultad de proferir de manera unilateral el decreto que fije el incremento del salario mínimo luego de fracasar la etapa de concertación en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales:
  - ✓ Que el Decreto se expida en estricto cumplimiento de la carga motiva que le impone el artículo 8º de la Ley 278 de 1996 de conformidad con lo resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia C-815 de 1999, esto es, teniendo en cuenta con el mismo nivel e incidencia, además de la meta de inflación del siguiente año, la inflación real del año que culmina según el IPC, la productividad acordada por la Comisión Tripartita que coordina el Ministerio del Trabajo; la contribución de los salarios al ingreso nacional y el incremento del producto interno bruto (PIB).
  - ✓ En relación con el parámetro de la inflación real del año que culmina de que trata el 8º de la Ley 278 de 1996, debe adoptarse la inflación real del año que va desde el 1º de diciembre del año anterior hasta el 30 de noviembre del año que culmina, según el correspondiente índice de precios al consumidor (IPC). En esos términos, para determinar este parámetro, el gobierno nacional deberá tener presente que no es correcto usar sólo el consolidado de la inflación de los primeros once meses del año (del 1º de enero al 30 de noviembre) o dicho consolidado más una proyección de la inflación para el mes de diciembre del año que culmina.
  - ✓ En suma, la motivación del acto administrativo mediante el cual se fija el salario mínimo deberá explicitar con la mayor claridad y precisión, los fundamentos económicos, sociales, técnicos y financieros que llevan al Gobierno Nacional a fijar el salario mínimo en una cuantía determinada, de tal suerte que los ciudadanos puedan conocer las razones objetivas de su determinación.

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol

#### Sede Administrativa

Dirección: Carrera 14 No. 99-33  
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13  
Teléfonos PBX  
(57-1) 5186868

#### Atención Presencial

Sede de Atención al Ciudadano  
Bogotá Carrera 7 No. 32-63  
Puntos de atención  
Bogotá (57-1) 5186868 Opción 2

#### Línea nacional gratuita

018000 112518  
Celular  
120  
[www.mintrabajo.gov.co](http://www.mintrabajo.gov.co)





El empleo  
es de todos

Mintrabajo

## 2. Contenidos y alcances del Proyecto de Ley 019 de 2019

El Proyecto de Ley 019 de 2019 presentado por el Representante a la Cámara David Ricardo Racero Mayorca, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 664 del viernes 26 de julio de 2019 (páginas 23 y 24) y consta de tres (3) artículos, que se exponen a continuación.

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2019 CÁMARA por medio del cual se garantiza un salario mínimo justo

**Artículo 1º.** Objeto. La presente ley tiene como objeto modificar el cálculo de la productividad para la negociación del salario mínimo legal vigente.

**Artículo 2º.** Adiciónese un párrafo al artículo 8º quedando de la siguiente manera:

**Parágrafo.** El comité tripartito de la productividad deberá tomar la productividad laboral sugerida en el manual de productividad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En caso de que esta variable sea negativa se tomará como cero para la negociación del salario mínimo.

**Artículo 3º.** Vigencias y derogatorias. La presente ley regirá desde su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.

## 3. Avances en las sesiones de la Subcomisión de Productividad

Dentro de la Subcomisión de Productividad, que es la instancia técnica de la Comisión Nacional de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, se discuten a fondo las diferentes metodologías de cálculo de la productividad (tanto la laboral –PL- como la total de los factores –PTF-) y desde el 2016 el Departamento Nacional de Planeación presenta a los integrantes de esta Subcomisión (de carácter tripartito), las dos medidas de productividad para que sean los integrantes, de común acuerdo, quienes tomen la decisión sobre la medida se debe presentar al pleno de los integrantes de la Comisión Nacional de Concertación de Políticas Salariales y Laborales.

En lo que respecta a la medida de Productividad Laboral, los resultados presentados acogen los parámetros establecidos por la OECD. En la Tabla 1., se presenta la serie de la Productividad Laboral construida para el periodo 2001-2018.

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol

**Sede Administrativa**  
**Dirección:** Carrera 14 No. 99-33  
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13  
**Teléfonos PBX**  
(57-1) 5186868

**Atención Presencial**  
Sede de Atención al Ciudadano  
Bogotá Carrera 7 No. 32-63  
**Puntos de atención**  
Bogotá (57-1) 5186868 Opción 2

**Línea nacional gratuita**  
018000 112518  
**Celular**  
120  
[www.mintrabajo.gov.co](http://www.mintrabajo.gov.co)





El empleo  
es de todos

Mintrabajo

Tabla 1. Estimación de la productividad laboral, 2001-2018

Sector	Total Empleo	Variación Empleo	Valor Agregado	Variación VA	Índice de Empleo	Índice de Crec del VA	IVA/IL	Crecimiento del IVA/IL
2001	15,776,797		403,448	2.5%	1.0	1.0	1.0	
2002	15,906,435	0.8%	413,534	2.5%	1.0	1.0	1.0	1.7%
2003	16,628,858	4.5%	429,662	3.9%	1.1	1.1	1.0	-0.6%
2004	16,653,512	0.1%	452,434	5.3%	1.1	1.1	1.1	5.1%
2005	17,048,529	2.4%	473,698	4.7%	1.1	1.2	1.1	2.3%
2006	16,894,683	-0.9%	502,981	6.2%	1.1	1.2	1.2	7.1%
2007	17,105,792	1.2%	534,494	6.3%	1.1	1.3	1.2	5.0%
2008	17,441,603	2.0%	551,053	3.1%	1.1	1.4	1.2	1.1%
2009	18,420,152	5.6%	559,152	1.5%	1.2	1.4	1.2	-3.9%
2010	19,213,323	4.3%	582,245	4.1%	1.2	1.4	1.2	-0.2%
2011	20,019,511	4.2%	623,817	7.1%	1.3	1.5	1.2	2.8%
2012	20,696,417	3.4%	647,460	3.8%	1.3	1.6	1.2	0.4%
2013	21,048,193	1.7%	677,327	4.6%	1.3	1.7	1.3	2.9%
2014	21,503,323	2.2%	708,723	4.6%	1.4	1.8	1.3	2.4%
2015	22,017,192	2.4%	730,543	3.1%	1.4	1.8	1.3	0.7%
2016	22,179,315	0.7%	745,469	2.0%	1.4	1.8	1.3	1.3%
2017	22,434,033	1.1%	756,966	1.5%	1.4	1.9	1.3	0.4%
2018	22,566,722	0.6%	774,377	2.3%	1.4	1.9	1.3	1.7%

Fuente: Cálculos DNP

#### 4. Concepto sobre el Proyecto de Ley 019 de 2019

Una vez analizado el sentido y alcance del articulado del proyecto del ley analizado, el Ministerio del Trabajo considera que **no es viable** por las siguientes razones:

- Teniendo en cuenta que existen diversas mediciones de la Productividad, ya sea laboral o multifactorial, y que sus formas de cálculo dependen no solamente de la disponibilidad de información técnica relevante y estadísticamente robusta, sino también de instrumentos metodológicos que pueden variar con el tiempo la adición del párrafo al artículo 8° de la ley 278 de 1996, propuesto en el proyecto de ley estudiado, podría restringir las dimensiones de las discusiones técnicas que necesariamente forman parte del proceso de concertación de las políticas laborales y salariales en el país.
- Dentro del marco normativo vigente en el país, especialmente la Ley 278 de 1996 y las Sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, se han discutido ampliamente los parámetros que se deben tener en cuenta para las negociaciones del incremento del salario mínimo. En este sentido, la productividad ha conservado su sentido de *variable a acordar* dentro del proceso de negociación, es decir que se ha reconocido su carácter dinámico dentro del proceso de negociación, lo cual implica que no se trata solamente de “acordar” su valor final, sino también de “acordar” su forma de medición y las fuentes de información utilizadas para tal fin.
- Finalmente, es conveniente resaltar que la negociación del incremento del salario mínimo debe considerarse como un proceso integral, en el cual se pueden identificar dos momentos esenciales:

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol

#### Sede Administrativa

Dirección: Carrera 14 No. 99-33  
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13  
Teléfonos PBX  
(57-1) 5186868

#### Atención Presencial

Sede de Atención al Ciudadano  
Bogotá Carrera 7 No. 32-63  
Puntos de atención  
Bogotá (57-1) 5186868 Opción 2

#### Línea nacional gratuita

018000 112518  
Celular  
120  
www.mintrabajo.gov.co



ISO 9001

Icontec



El empleo  
es de todos

Mintrabajo

el primero, cuando las partes (empresarios y trabajadores) logran concertar el monto del incremento del salario mínimo y, el segundo, cuando el Gobierno Nacional queda facultado para proferir de manera unilateral el decreto que fija dicho incremento. En estos dos momentos juegan un papel fundamental los parámetros económicos que para tal fin ha establecido el marco normativo vigente, tales como: a) la meta de inflación del siguiente año; b) la inflación real del año que culmina, según el índice de precios al consumidor; c) la contribución de los salarios al ingreso nacional; d) el incremento del producto interno bruto (PIB) y e) la productividad acordada en la Subcomisión tripartita de Productividad. Así entonces, no se considera conveniente que se realicen modificaciones parciales a dichos parámetros económicos, debido a que estas podrían alterar los balances que es necesario lograr en el conjunto de estos parámetros para llegar, finalmente, a un incremento del salario mínimo que responda a los presupuestos constitucionales de la especial protección constitucional del trabajo (art. 25 C.P.), la necesidad de mantener una remuneración mínima vital y móvil (art. 53 C.P.) y la preservación de la función social de la empresa (art. 333 C.P.).

Cordialmente,

**ANDRES FELIPE URIBE MEDINA**

Viceministro de Empleo y Pensiones

Elaboró: O. Muñoz.

Revisó: Martha A

Aprobó: A. Uribe

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol

**Sede Administrativa**

**Dirección:** Carrera 14 No. 99-33

Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13

**Teléfonos PBX**

(57-1) 5186868

**Atención Presencial**

Sede de Atención al Ciudadano

Bogotá Carrera 7 No. 32-63

**Puntos de atención**

Bogotá (57-1) 5186868 Opción 2

**Línea nacional gratuita**

018000 112518

**Celular**

120

[www.mintrabajo.gov.co](http://www.mintrabajo.gov.co)

