

3. Despacho del Viceministro Técnico

Honorable Congresista
JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad



Radicado: 2-2022-012779

Bogotá D.C., 25 de marzo de 2022 15:35

Radicado entrada
No. Expediente 10731/2022/OFI

Asunto: Consideraciones al Proyecto de Ley 397 de 2021 Cámara: “Por medio de la cual se fija el salario mínimo profesional y técnico en Colombia”.

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto “la fijación de un salario mínimo profesional y un salario mínimo técnico con el fin de que el campo profesional y técnico en Colombia tengan un pago digno en respuesta al tiempo y esfuerzos dedicados a sus estudios durante su Carrera”.

Para el efecto, la iniciativa establece la fijación de un salario mínimo profesional, el cual será equivalente a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) de cada año y será asignado a los profesionales universitarios que sean contratados en cualquier campo. Asimismo, establece un salario mínimo técnico equivalente a dos (2) SMLMV de cada año y será asignado a los graduados con título técnico y que sean contratados en cualquier campo. Los dos salarios propuestos tendrán como base de cálculo el salario mínimo legal mensual y su implementación no podrá desmejorar las condiciones laborales actuales de los trabajadores.

Al respecto, es pertinente recordar que los salarios en el Sector Público, y en especial aquellos que son financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN), ya se encuentran reglamentados mediante la Ley 4 de 1992¹, o Ley Marco del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso de la República, de las Fuerza Pública y de los Trabajadores Oficiales. En su artículo 4 se determina la obligación del Gobierno Nacional de modificar el sistema salarial correspondiente, aumentando sus remuneraciones, con base en criterios y objetivos definidos en el artículo 2 de la misma Ley, dentro de los cuales se incluye:

¹ “Mediante la cual se señalan las normas, objetivos, y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política”

“k) El establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo y directivo de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y de la Organización Electoral;”

En tal sentido, la presente iniciativa no sería necesaria para el sector público, toda vez que ya existe en la legislación vigente la obligación de ajustar las remuneraciones de los servidores públicos y, adicionalmente, el establecimiento de un piso obligatorio para las remuneraciones de los profesionales y técnicos al servicio del Estado podría conllevar el riesgo de generar una inflexibilidad que impidiera la adaptación del programa a las realidades del país, pues las inflexibilidades presupuestarias no contribuyen a generar capacidad de adaptación del presupuesto anual del Gobierno Central y de las Entidades Territoriales a las distintas coyunturas ni al marco vigente de la Regla Fiscal, y no permiten la redefinición de las prioridades y la relocalización de recursos.

Adicionalmente, la propuesta corre un riesgo de incurrir en un riesgo de inconstitucionalidad, al menos para su implementación en el sector público, toda vez que, de conformidad con el artículo 154 de la Carta Política, en concordancia con el artículo 150 numeral 19, literal e) Superior, los proyectos de ley que busquen fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública, son de iniciativa privativa del Ejecutivo y en consecuencia requieren del aval del Gobierno nacional en caso que la iniciativa del proyecto sea parlamentaria o distinta del Gobierno, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, posición que se encuentra ampliamente sustentada en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como bien puede verificarse en la sentencia C- 251 de 2011, entre otras.

De manera que, no siendo el proyecto de ley del asunto de iniciativa del Gobierno nacional, no cuenta con el aval del Gobierno, representado en este Ministerio en materia fiscal, por las razones que ampliamente se presentan en este concepto, por lo que de insistir en su trámite legislativo corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

De otra parte, es importante señalar que la Constitución Política, establece:

“**ARTICULO 56.** Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador.

La ley reglamentará este derecho.

Una comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y **concertará las políticas salariales y laborales. La ley reglamentará su composición y funcionamiento.**” (Subraya y negrilla fuera de texto)

Sobre el particular, la Ley 278 de 1996 señala:

“**ARTICULO 2o. La Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales** tendrá las siguientes funciones: (...)

d) **Fijar de manera concertada el salario mínimo** de carácter general, teniendo en cuenta que se debe garantizar una calidad de vida digna para el trabajador y su familia (...)

ARTICULO 8o. Las decisiones de la Comisión serán adoptadas por consenso. El voto de cada sector representativo será el de la mayoría de sus miembros.

PARAGRAFO. Para la fijación del salario mínimo, la Comisión deberá decidir a más tardar el quince (15) de diciembre. Si no es posible concertar, la parte o partes que no están de acuerdo deben, obligatoriamente, explicar por escrito las razones de la salvedad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. Las partes tienen la obligación de estudiar esas salvedades y

fijar su posición frente a ellas en el término de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas. De nuevo, la Comisión deberá reunirse para buscar el consenso según los elementos de juicio que se hubieren allegado antes del treinta (30) de diciembre.

Quando 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)" (Subraya y negrilla fuera de texto)

Sobre el asunto, la Corte Constitucional en Sentencia C-815 de 1999, al hacer el examen de exequibilidad al parágrafo del artículo 8 de la Ley 278 de 1996, concluyó:

*"(. . .) **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 prevalen te, 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 (. . .)"* (Subraya y negrilla fuera de texto)

De esta manera, se concluye que el ordenamiento constitucional y legal contiene las pautas para la concertación del salario mínimo en Colombia, el cual debe observar de manera especial las políticas salariales que en esta materia fije la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, así como las proyecciones realizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en lo que tiene que ver en materia de productividad e inflacionaria del país. Además, estas prerrogativas, de acuerdo con la Corte Constitucional, se deben motivar a través de decreto por parte de Gobierno nacional.

Así las cosas, de acuerdo con lo anterior, el proyecto de ley podría conllevar un riesgo de inconstitucionalidad, no solo porque viola el artículo 56 Superior, sino que podría desconocer el artículo 13 de la Constitución en materia de igualdad, al establecer un salario mínimo para los profesionales universitarios, desconociendo otros sectores de la sociedad que eventualmente podrían acudir a la rama judicial para obtener el restablecimiento de sus derechos.

En este sentido, la Corte Constitucional ha reconocido que cuando se ignoran aspectos notables al momento de adoptar medidas que busquen imponer cargas o establecer beneficios en escenarios de escasez, se podría estar frente a una falla en la distribución de las cargas². Si bien las acciones afirmativas pueden ser una realización del principio constitucional de igualdad, el reparto de los costos que estas implican debe atender también a criterios de justicia y eficiencia de tal forma que el beneficio de un grupo no se convierta en una carga insostenible para otro. Así pues, la determinación de un salario mínimo para un grupo poblacional (vb. profesionales universitarios) constituye una situación que desconoce principios constitucionales como el de la distribución correcta de las cargas públicas.

De otra parte, en lo que respecta al sector privado, no está establecido un nivel de salario en función del grado educativo del empleado y los salarios superiores al mínimo no están indexados al aumento de este (a excepción de quienes ganan un (1) SMLMV o un salario integral); según diversos estudios, los aumentos en el salario mínimo resultan en aumentos en los

² Ver entre otras: Sentencias C – 197 de 1993 y Auto 320 de 2013.

demás rangos de salarios³. A modo de ilustración, según los datos reportados por el DANE a través de la Encuesta de Hogares (GEIH), en 2019 los salarios promedio de los empleados del sector privado de todos los niveles educativos registraron incrementos nominales superiores a la inflación, en línea con el aumento reglamentado para el SMLMV (Tabla 1). En particular, los salarios de los empleados técnicos y profesionales han registrado incrementos nominales promedio de 4,4% entre 2017 y 2019, lo que coincide con la inflación promedio que se tomó como referencia para la estipulación del SMLMV durante este periodo de tiempo (4,4%).

Tabla 1.
Ocupados formales e informales del sector privado y variación del salario promedio por nivel educativo (2019).

Nivel educativo	Empleados del sector privado (miles)		Variación salario (%)
	Formales	Informales	
Ninguno	187	320	4,1
Educación básica primaria y secundaria	875	942	4,8
Educación media	2.534	1.243	5,0
Educación técnica, profesional y tecnológica	1.217	240	5,9
Educación universitaria y posgrado	1.193	117	4,1

Fuente: GEIH-DANE.

Cálculos: Dirección General de Política Macroeconómica – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

*La inflación de cierre de 2018 fue 3,2% y el aumento del salario mínimo para 2019 fue de 6%.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que la remuneración salarial por nivel educativo debe ser acorde a la productividad y los acuerdos que se establezcan entre empleado y empleador, de tal forma que esta no represente una rigidez y no resulte en distorsiones del mercado laboral similares a los ocasionados ante aumentos del SMLMV.

Igualmente, cabe señalar que los salarios de los ocupados por cada nivel educativo han ido en aumento en línea con los incrementos reglamentados en el salario mínimo, aun cuando el marco jurídico actual no obliga a un incremento de los salarios diferenciado por educación, por lo que dicho aumento puede reflejar los acuerdos a los que llegan los empleadores con sus empleados en virtud de la cualificación y productividad percibida por el empleador.

Aunado a lo ya considerado, el proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, asimismo, debe dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁴, 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.

Por todo lo expuesto en precedencia, este Ministerio se abstiene de dar concepto favorable al presente proyecto de ley, dadas las estipulaciones que ya existen en el marco jurídico actual para la determinación de los salarios de los empleados del sector público y la inconstitucionalidad sobreviniente, además de las consecuencias adversas que resultarían en el sector

³ Según Núñez y Bonilla (2001), los trabajadores entre 1 y 4 salarios mínimos ven afectados sus salarios ante aumentos del salario mínimo. Núñez, J., & Bonilla, J. (2001). ¿Quiénes se perjudican con el salario mínimo en Colombia? Bogotá: FEDESARROLLO

⁴ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Continuación oficio

Página 5 de 5

privado tras la reglamentación de un salario mínimo por nivel educativo reflejadas en un mayor nivel de desempleo e informalidad.

Finalmente, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico

DGPM/DGPPN/OAJ

UJ-0113/22

Proyectó: Andrea del Pilar Suárez Pinto
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia:

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

Firmado digitalmente por: JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico

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

ox5R w1JK OV+g GLQz D7mN 9+i5 8dU=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>