

97

Bogotá D.C., 06 de agosto de 2024

PL. 97/24

Señor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República

VII

Ref. Presentación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se garantiza la movilidad salarial en el territorio nacional"

Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se garantiza la movilidad salarial en el territorio nacional"

Por tal motivo, se anexa el original y dos copias.

Atentamente,

FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República



**FABIAN
DIAZ**

SENADO DE LA REPÚBLICA

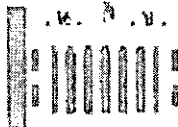
Secretaría General (Art. 123 y ss Ley No. 1.992)

El día 06 del mes 08 del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº 97 Acto Legislativo Nº , con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.S. Fabron Diaz Plata

SECRETARIO GENERAL



PROYECTO DE LEY N° 92 DE 2024 SENADO

"Por medio de la cual se garantiza la movilidad salarial en el territorio nacional"

**El Congreso de Colombia,
DECRETA**

Artículo 1º. Objeto. Por medio de la presente ley se garantiza la movilidad salarial en el territorio nacional.

Artículo 2º. Los salarios pagados en el territorio nacional, superiores al salario mínimo legal mensual vigente deberán ser ajustados anualmente en una proporción que no podrá ser inferior a la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del año inmediatamente anterior.

Parágrafo 1. El mecanismo de actualización de que trata esta ley no desplazará ni sustituirá los mecanismos de concertación y decreto del salario mínimo legal mensual vigente ni podrá sustituir las convenciones colectivas, pactos colectivos o laudos arbitrales, cuando en estos se encuentre regulado lo referente a aumentos salariales.

Parágrafo 2. El piso mínimo de variación definido en este artículo no aplicará para los contratos laborales en los que la remuneración esté expresada en salarios mínimos legales vigentes, ni para regímenes especiales del sector público.

Parágrafo 3. Los empleadores o contratantes, garantizarán el ajuste salarial o de honorarios a lo estipulado en el articulado de la presente ley a los trabajadores y/o contratistas que hayan mantenido un vínculo laboral o contractual dentro del año inmediatamente anterior, aún cuando este contrato haya terminado y se prevea su renovación, prórroga o contratación.

Artículo 3º. En el caso de los contratos de prestación de servicios personales que superen el año tributario o la vigencia fiscal se especificará en los estudios previos que los honorarios se deberán ajustar de conformidad con la variación del índice de Precios al Consumidor (IPC).

Artículo 4º. Vigencia. La presente ley rige a partir del 1º de enero del año siguiente a su fecha de promulgación, sin perjuicio de las acciones legales que en búsqueda del derecho al salario móvil se puedan interponer ante la jurisdicción ordinaria, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República

TELÉFONOS: 3823000 - 3824000 EXT 3582

CELULARES: 313 311 3410 - 313 377 4142

BOGOTÁ - EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO CRA 7 NO. 8 - 68 OFL 530 B - 531 B

FABIANDIAZPLATA FABIANDIAZCOMUNIDAD FABIANDIAZPLATA FABIANDIAZLEGISLATIVO@GMAIL.COM



**FABIAN
DIAZ**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY N° 93 DE 2024 SENADO

"Por medio de la cual se garantiza la movilidad salarial en el territorio nacional"

ANTECEDENTES

La presente iniciativa legislativa ha sido radicada previamente en cuatro ocasiones, a saber:

El 27 de febrero de 2019 se radicó el Proyecto de Ley N° 318/2019 C, tuvo ponencia positiva para primer debate y se archivó por tránsito de legislatura.

El 23 de julio de 2019 se radicó el Proyecto de Ley N° 029/2019 C, tuvo ponencia positiva para primer y segundo debate y fue archivado por tránsito de legislatura.

El 03 de agosto de 2021 se radicó el Proyecto de Ley N° 176/21 C, el cual tuvo ponencia positiva para primer debate, pero fue archivado por tránsito de legislatura.

Finalmente el 21 de julio de 2022 se radicó el Proyecto de Ley N° 025/22 S, tuvo ponencia positiva para primer y segundo debate, pero fue archivado por tránsito de legislatura.

Así las cosas, este proyecto de ley ha tenido consenso multipartidista, sin embargo por temas de trámite no ha podido completar su procedimiento ordinario, motivo por el cual dada la importancia que reviste garantizar la movilidad salarial en Colombia, en esta legislatura se radica nuevamente esta iniciativa con modificaciones, fruto de los aportes hechos por los ponentes en la Comisión Séptima del Senado de la República, para que siga su trámite y se convierta en Ley de la República.

OBJETO DEL PROYECTO

Por medio de la presente ley se garantiza la movilidad salarial en el territorio nacional.

CONSIDERACIONES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

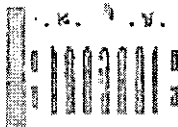
La noción de salario adoptada en el presente proyecto de ley se ciñe a lo dispuesto por la Corte Constitucional bajo el entendido que el concepto de salario comprende:

*"todas las sumas que sean generadas en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, sin importar las modalidades o denominaciones que puedan asignarles la ley o las partes contratantes. Así, no sólo se hace referencia a la cifra quincenal o mensual percibida por el empleado -sentido restringido y común del vocablo-, sino a todas las cantidades que, por concepto de primas, vacaciones, cesantías, horas extras -entre otras denominaciones-, tienen origen en la relación laboral y constituyen remuneración o contraprestación por la labor realizada o el servicio prestado."*¹

En varias de sus sentencias² la Corte Constitucional ha señalado que el salario tiene que mantener su poder adquisitivo y que al no reajustarse año a año se estaría enriqueciendo injustamente al

¹ Sentencia SU-995 de 1999.

² Sentencias T-102 de 1995, SU-995 de 1999, T-1575 de 2000, T-012 de 2007, T-020 de 2007.



empleador en detrimento del asalariado a recibir lo justo, lo que no sería constitucional dentro de un Estado cuya finalidad es la de garantizar la vigencia de un orden justo. Al respecto ha dicho la Corte:

*"Los trabajadores tienen derecho a la movilidad del salario: el derecho de los trabajadores al incremento anual de su asignación salarial se desprende directamente de la Constitución y es de aplicación inmediata, sin que se requiera de desarrollo legal, contractual o convencional." (Sentencias T-012 y T-345 de 2007). Lo anterior no obsta para que dicho incremento sea regulado por la ley o mediante negociaciones colectivas y para que este derecho laboral sea limitado, puesto que no es absoluto"*³

Así las cosas, se tiene que la condición de movilidad del salario cobija a toda clase de remuneración, no solamente el salario mínimo, constituyendo la garantía para el trabajador del mantenimiento del poder adquisitivo de su salario en el tiempo.

Por otra parte, la Corte Constitucional también ha reconocido que respecto del derecho a una "remuneración mínima vital y móvil", que lo ha interpretado "como un derecho constitucional de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario, pese a que, ni del texto del artículo 53, ni de las discusiones en la Asamblea Constituyente se desprende un tal derecho." (Corte Constitucional. Sentencia C-1064 de 2001).

La Corte Constitucional también ha señalado que el derecho a conservar el poder adquisitivo es intangible y que es limitable en salarios superiores al mínimo debe tratarse de manera particular, así como también ha indicado que no debe entenderse como un derecho absoluto (Sentencia C-1064 de 2001). También ha indicado que debe ser valorado en concreto y no en abstracto, por lo que se requiere una valoración cualitativa y no cuantitativa en cada situación concreta (Sentencia T-764 de 2008).

Finalmente, la Corte Constitucional ha hecho hincapié a través sentencias como la C-911 del 2012, demostrando que reconociendo que el tratamiento del salario no debe ser igual ni fáctica ni jurídicamente entre quienes ganan un salario mínimo y quienes ganan más de un (1) salario mínimo. De tal manera, que quienes ganan salarios más altos no son necesariamente sujetos de algún tipo de protección salarial reforzada y su derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario puede recibir un tratamiento distinto, siempre que sea razonable.

Esta habilitación constitucional pone en evidencia el amparo jurisprudencial respecto al derecho a la movilidad de los salarios. Existe una discusión importante respecto de las disposiciones técnicas con relación a la fórmula o mecanismo de modificación.

El concepto de mínimo vital y móvil:

El concepto de mínimo vital ha tenido una larga evolución jurisprudencial decantándose en su núcleo duro hacia la remuneración móvil, periódica que permita superar situaciones de carencia, este concepto se encuentra en la base de la idea que soporta el establecimiento de pisos mínimos de protección al ingreso, sin limitarse a este.

"En efecto, cada individuo que ingresa al mercado laboral -independientemente del estrato que ocupe-, recibe una retribución económica que, en principio, constituye la base de los gastos de manutención que plausiblemente espera cubrir y de las carencias que aspira superar. De ahí, que la idea de un mínimo de condiciones decorosas de vida (v.gr. vestido, alimentación, educación, salud, recreación), no va ligada sólo con una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer

³ Sentencia T-149 de 2008.



para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo, de las circunstancias propias de cada individuo, y del respeto por sus particulares condiciones de vida.”⁴

En la economía colombiana no puede menospreciarse la importancia de la movilidad del salario, expresada como la capacidad de reajustar una asignación dada, estimando las fluctuaciones monetarias e intentando mantener el poder adquisitivo real de los salarios. Al respecto la Corte Constitucional ha afirmado: *“Los incrementos salariales, que en cualquier momento y de acuerdo con distintos criterios puede fijar el Gobierno pueden tornarse útiles o indispensables para atender a las necesidades de los trabajadores, golpeados por el proceso inflacionario, o para restablecer condiciones económicas de equilibrio en áreas de la gestión pública en las que ellas se hayan roto por diversas razones”*.⁵

Fundamento Económico

Esta iniciativa no implica de manera directa gastos fiscales; sin embargo, es una política económica que recae eventualmente sobre los ingresos del Estado por la vía de los aportes al Sistema de Seguridad Social, por motivo del cálculo del IBC que se realiza en función del valor del salario. Una de las razones principales para promover un mecanismo de actualización salarial se sustenta en buscar la compatibilidad entre los mecanismos existentes para la fijación de salarios, considerando especialmente aquellos que se dan en contexto de mercado, en donde se considera necesaria la acción estatal.

Por otra parte, en el marco de un mercado laboral perfectamente competitivo, teóricamente el establecimiento de un salario mínimo por parte del Gobierno podría incrementar el desempleo, en el caso que dicho valor de salario mínimo estuviera por encima del salario de equilibrio.⁶

*“Si se supone que el esfuerzo (productividad) de los trabajadores puede ser estimulado por vía de los incrementos salariales, un aumento del salario mínimo o de los salarios en general podría elevar la productividad del trabajo y con ello la curva de demanda del factor, dando lugar al aumento del empleo. En este contexto podrían ser compatibles las elevaciones simultáneas de salarios y empleo”*⁷

Contrario a la intuición popular un aumento de los niveles salariales, o más bien, el mantenimiento del poder adquisitivo de los salarios no guarda correlación con un impacto negativo sobre los mercados laborales⁸, por otra parte, siempre que la fijación del salario no exceda el valor del salario de equilibrio, se asocia al aumento de niveles de productividad superiores.

Otro argumento a favor del aumento de los salarios es la capacidad que esta medida confiere a las familias permitiéndoles en el mediano y largo plazo lograr un mejor nivel educativo y sanitario, lo que contribuye a una mejor disposición de la economía hacia el crecimiento, aumentando la oferta de mano de obra calificada y disminuye tensiones sobre la demanda a servicios de salud a través del acceso a agua potable y alcantarillado.⁹

⁴ Sentencia SU 995 de 1999.

⁵ Ibid.

⁶ Brown, Gilroy cohen (1982) citados en: Cebrián, I., Pitarch, J., Rodríguez, C., & Toharia, L. (2010). Análisis de los efectos del aumento del salario mínimo sobre el empleo de la economía española. Revista de Economía Laboral., 7(1), 1-38.

⁷ Georgiadis 2008 , observa el efecto positivo sobre la productividad en el caso de un sector de bajos recursos de la economía británica.

⁸ Card y Krueger, 1995, Manning y Machin , 1996. Mahing y Manning 1997; Lang y Khan 1998, Lemos, 2009)

⁹ Ibid 6.

Finalmente, al considerar la composición de los salarios de los colombianos, se observa que solamente entre el 10% y el 12% de los asalariados, perciben ingresos superiores a 2 SMMLV, por lo que se encuentra la necesidad de hacer restrictivo el aumento según los segmentos poblacionales de acuerdo al nivel de ingreso, con el fin de preservar tanto lo dispuesto por la Corte Constitucional, como el carácter redistributivo de la medida.

Tabla 1 Distribución del ingreso de los hogares colombianos medido en unidades de SMMLV

	ENERO-SEPTIEMBRE 2021	ENERO-SEPTIEMBRE 2020	ENERO-SEPTIEMBRE 2019
TOTAL	100,00	100,00	100,00
Hasta 0,9 smmlv	46,10	46,50	41,80
Más de 0,9 hasta 1,1 smmlv	18,10	21,60	23,90
Más de 1,1 hasta 2 smmlv	19,60	16,80	19,00
Más de 2 smmlv	10,40	11,00	12,10
No sabe/no informa	5,80	4,10	3,20

Fuente: DANE. Ganancias y salarios laborales de la población ocupada.

CAUSALES DE IMPEDIMENTO

Conforme al artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, este Proyecto de Ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de interés del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un Proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir o fusionarse con los intereses de los electores:

IMPACTO FISCAL

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.



Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

...Así, pues, el mencionado art. 7º de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

...Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.”^[1]

Atentamente,

FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992.)
Fecha 06 del mes 08 del año 2024
Se radicó en este despacho el proyecto de
Nº 97 Acto Legislativo N°. , con todos
los requisitos constitucionales y legales
Firma: H.S. Fabian Diaz Plata

