



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000301241

Fecha: 19/07/2023 07:51:08 a.m.

Bogotá D.C.

Señora

**PATRICIA OVALLE GIRALDO**

Subdirector Técnico

Subdirección de Gestión Financiera

Ministerio de Educación Nacional

EMAIL: [gestiondocumental@mineduccion.gov.co](mailto:gestiondocumental@mineduccion.gov.co)

REF.: **Tema:** REMUNERACION

**Subtemas:** Factores salariales aportes parafiscales ICBF

**Radicado:** 20232060615502 de fecha 26 de mayo de 2023.

Reciba un cordial saludo de parte de función pública.

En la comunicación de la referencia, radicada ante el Ministerio de Trabajo y trasladada a esta Dirección mediante el radicado de la referencia, se plantean el siguiente interrogante, relacionado con la liquidación de los aportes parafiscales de que trata la Ley 21 de 1982:

*Bajo ese escenario normativo, y teniendo en cuenta la gestión continúa llevada a cabo por la Subdirección de Gestión financiera del Ministerio de Educación Nacional en el recaudo de los aportes parafiscales Ley 21 de 1982, se requiere amablemente un concepto orientado a establecer de acuerdo a la ley y a la jurisprudencia nacional, cuales factores son los que se deben tener en cuenta dentro del concepto de nómina mensual de salarios para el cálculo de los aportes parafiscales de Ley 21 de 1982..”*

Me permito manifestarle lo siguiente:

De conformidad establecido en el Decreto 430 de 2016<sup>1</sup> este Departamento Administrativo tiene como objeto el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las entidades y organismos del Estado, su organización y funcionamiento, el desarrollo de la democratización de la gestión pública y el servicio ciudadano, mediante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, la asesoría y la capacitación.

---

<sup>1</sup> Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública

El presente concepto se enmarca dentro de la función de asesoría y se funda en la presentación y análisis de las disposiciones legales y reglamentarias, lo mismo que en la jurisprudencia relativa a la materia objeto de consulta.

A efectos de atender los cuestionamientos planteados, resulta pertinente citar las siguientes disposiciones:

Respecto de la liquidación y pago de los aportes para el subsidio familiar, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) la Ley 21 de 1982<sup>2</sup> establece las siguientes disposiciones:

“(…)

*Artículo 15. Los empleadores obligados al pago de aportes para el subsidio familiar, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y los demás con destinación especial, según los artículos 7º. y 8º., deberán hacerlo por conducto de una Caja de Compensación Familiar que funcione dentro de la ciudad o localidad donde se causen los salarios o de la Caja más próxima dentro de los límites de los respectivos departamentos, intendencias o comisarías. Cuando en las entidades territoriales antes mencionadas no exista Caja de Compensación Familiar, los pagos se verificarán por intermedio de una que funcione en la división política territorial más cercana. Se exceptúan de lo anterior los empleadores correspondientes al sector primario, respecto de los cuales se estará a lo dispuesto en el artículo 70.*

*Artículo 16. A pesar de lo dispuesto en el artículo anterior, los aportes de la nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), podrán ser girados directamente a dichas entidades, e igualmente los correspondientes a las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos, a la cuenta especial determinada por el Ministerio de Educación Nacional.*

*Artículo 17. Para efectos de la liquidación de los aportes al régimen del Subsidio Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Escuelas Industriales e Institutos Técnicos, **se entiende por nómina mensual de salarios la totalidad de los pagos hechos por concepto de los diferentes elementos integrantes del salario en los términos de la Ley Laboral, cualquiera que sea su denominación y además, los verificados por descansos remunerados de ley y convencionales o contractuales.** Los pagos hechos en moneda extranjera, deberán incluirse en la respectiva nómina, liquidados al tipo de cambio oficial y vigente el último día del mes al cual corresponde el pago.*

(…)”

En relación con la determinación de los factores salariales el Decreto 1042 de 1978<sup>3</sup> en su artículo 42, señala:

**ARTICULO 42. DE OTROS FACTORES DE SALARIO.** Además de la **asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos del valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, constituyen salario**

---

<sup>2</sup> Por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y Se dictan otras disposiciones

<sup>3</sup> Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones

*todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios.*

*Son factores de salario:*

- a) Los incrementos por antigüedad a que se refieren los artículos 49 y 97 de este Decreto.*
- b) Los gastos de representación.*
- c) La prima técnica.*
- d) El auxilio de transporte.*
- e) El auxilio de alimentación.*
- f) La prima de servicio.*
- g) La bonificación por servicios prestados.*
- h) Los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión.*

Respecto del alcance del Concepto de “nómina mensual de salarios”, de que trata el artículo 17 de la Ley 21 de 1982, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, señaló<sup>4</sup>:

*“... Como se observa, en términos del artículo 17 de la ley 21 de 1982, para efectos de la liquidación de los aportes parafiscales se debe tomar como base la “nómina mensual de salarios”, entendida como la totalidad de: a) los pagos efectuados que constituyan salario conforme a la legislación laboral en general, más, b) los pagos verificados por descansos remunerados de ley y convencionales y contractuales.*

*(...)*

*La noción de salario en el régimen de los empleados públicos. De manera general se puede afirmar que el criterio adoptado por la legislación referente a los empleados públicos, fue el de que los pagos retributivos del servicio tuvieran carácter habitual, para que constituyeran salario.*

*Así lo consagró el artículo 42 del Decreto - ley 1042 de 1978, el cual dispone, luego de que el 41 ha determinado la noción de salario en especie. De otros factores de salario. Además de la asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos, del valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios.*

*Son factores de salario:*

- a) Los incrementos por antigüedad a que se refiere los artículos 49 y 97 de este decreto;*
- b) Los gastos de representación;*
- c) La prima técnica;*

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto número 2013 del 8 de febrero de 2011, Consejero Ponente Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

- d) El auxilio de transporte;
- e) El auxilio de alimentación;
- f) La prima de servicio;
- g) La bonificación por servicios prestados;
- h) Los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión”

*En síntesis, del contexto de la norma transcrita se tiene que, en términos generales, constituye salario todo lo que recibe el servidor público como retribución por sus servicios de manera habitual y periódica, sea cualquiera la denominación que se le dé. Es decir, el salario es la consecuencia directa del derecho fundamental al trabajo y principio mínimo fundamental de ese derecho, al tenor del artículo 53 de la Carta, que consagra como tal, entre otros, la “remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la calidad y cantidad de trabajo”.(Subrayas fuera de texto).*

*En resumen, constituye salario todo lo que recibe el trabajador como retribución por sus servicios de manera habitual y periódica, sea cualquiera la denominación que se le de. De lo anterior, se exceptuará lo que expresamente la ley señale, como lo es a manera de ejemplo, el auxilio de transporte y los acuerdos entre empleadores y trabajadores sobre los pagos que no constituyen salario*

*El salario así entendido junto con el pago por los descansos remunerados, hace parte del concepto “nómina mensual de salarios”, base de liquidación de los aportes parafiscales.*

- b) Pagos verificados por descansos remunerados de ley y convencionales o contractuales – Vacaciones compensadas  
(...)

*Considera la Sala que la literalidad del artículo 17 de la ley 21 de 1982 no permite concluir que el criterio para determinar la base de liquidación de la contribución parafiscal al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar sea la naturaleza salarial de los pagos.*

*De otro lado, dicho artículo no hace distinción ni precisión alguna entre los descansos remunerados pagados durante la relación laboral o al final de ella, ni si tales circunstancias le dan la naturaleza compensatoria o indemnizatoria. Sencillamente, la norma analizada agrega a los pagos que constituyen salario, otro, “los descansos remunerados” también a cargo del empleador, sin hacer discriminación alguna sobre el momento en que éste reconoce al trabajador el derecho a que le sean compensados tales descansos (vacaciones, dominicales, compensatorios, etc.)*

*En consecuencia, todo pago realizado por el empleador por concepto de descanso remunerado en los términos que se ha dejado expuesto, hace parte de la base de liquidación de los aportes parafiscales.  
(...)*

*En consecuencia, todo lo que se pague por descansos remunerados hace parte de la base de liquidación de los aportes parafiscales, sin consideración a la discusión que se da en torno a que su naturaleza sea calificada como indemnizatoria, compensatoria, o en otros términos, salarial o no, según sea el momento en que se pague por el empleador.*

Conforme a lo hasta aquí expuesto y, para dar respuesta puntual a su consulta, esta Dirección Jurídica considera que, para efectos de se deben tener en cuenta:

1). La asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos, del valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios.

2). Los factores salariales previstos en el artículo 42 del Decreto Ley 1042 de 1978, a saber:

- a) Los incrementos por antigüedad a que se refiere los artículos 49 y 97 de este decreto;
- b) Los gastos de representación;
- c) La prima técnica;
- d) El auxilio de transporte;
- e) El auxilio de alimentación;
- f) La prima de servicio;
- g) La bonificación por servicios prestados;
- h) Los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión

3). Los pagos verificados por descansos remunerados de ley y convencionales o contractuales – Vacaciones compensadas

Si requiere profundizar en otro tema en particular relacionado con las políticas de empleo público y directrices para integración de los planes institucionales y estratégicos al servicio de la Administración Pública, le invitamos a visitar nuestro Gestor Normativo en el siguiente vínculo de la internet <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo>, donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos emitidos por esta Dirección Técnica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el Artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,



**ARMANDO LÓPEZ CORTES**  
Director Jurídico

Anexo concepto marco

Proyecto: Gustavo Parra Martínez

Revisó. Maia Borja.

11602.8.4