

MEMORANDO

OAJ003-2025

1900 – 20258004600

Medellín, 06/05/2025

PARA: Doctora MARÍA ISABEL MEJÍA VELÁSQUEZ
Directora Administrativa de Talento Humano

DE: OFICINA ASESORA DE JURÍDICA

ASUNTO: Respuesta a solicitud de concepto Base para liquidar los aportes a los parafiscales. –Ley 21 de 1982.

A través de correo electrónico fechado el 07 de abril del presente año, la Dirección de Talento Humano le envió a esta Oficina Asesora de Jurídica el Acta de verificación del pago de aportes de parafiscales con destino al *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF-* con los respectivos anexos, lo anterior con el fin de que se emita un concepto con respecto a los elementos integrantes del salario y descanso remunerado que se deben tener en cuenta para liquidar y calcular los aportes parafiscales de que trata el artículo 17 de la Ley 21 de 1982.

A partir de la información remitida por el ICBF, solicita un pronunciamiento de los siguientes interrogantes:

- 1. ¿Cuáles son los diferentes elementos integrantes del salario que se deben considerar "nómina", en los términos de artículo 17 de la Ley 21 de 1982, a efectos de determinar la base para el cálculo de los aportes parafiscales?.*
- 2. ¿Para determinar la base de liquidación de aportes parafiscales que se entiende por pagos hechos por descansos remunerados de ley y convencionales o contractuales de que trata el artículo 17 de la Ley 21 de 1982?.*

Sea lo primero señalar que los conceptos emitidos por la Oficina Asesora de Jurídica de la Contraloría Distrital de Medellín, son orientaciones de carácter general y abstracto que no comprenden la solución directa de problemas específicos o asuntos concretos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En este orden de ideas, esta Oficina Asesora de Jurídica procederá a emitir concepto orientador sobre la base para el cálculo de los aportes parafiscales al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar.

CONSIDERACIÓN INICIAL

ANTECEDENTE DE CONCEPTO PREVIO SOBRE EL TEMA OBJETO DE CONSULTA POR PARTE DE LA OFICINA ASESORA DE JURÍDICA.

Sobre el tema de las contribuciones parafiscales a cargo de las entidades tanto privadas como públicas, el origen normativo es el siguiente:

La Ley 27 de 1974 en el artículo 2, modificado por el artículo 1 de la Ley 89 de 1988, creó la obligación parafiscal a favor del ICBF estableciendo que, a partir de su vigencia, todos los empleadores y entidades públicas y privadas destinarían a ese efecto una suma equivalente al 3% del valor de su nómina mensual de salarios.

A su vez, el artículo 7 de la Ley 21 de 1982, determina que están obligados a pagar el subsidio familiar y a efectuar aportes para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) “...4. Los empleados que ocupen uno o más trabajadores permanentes...”

Igualmente, el artículo 9, ibídem, establece que los empleadores, pagarán una suma equivalente al seis por ciento (6%) del monto de sus respectivas nóminas, que se distribuirán de acuerdo a lo señalado en el Decreto Nacional 1465 de 2005.

En lo relacionado con la base de liquidación de los aportes parafiscales, el artículo 17 de la Ley 21 de 1982, establece:

“ARTÍCULO 17. Para efectos de la liquidación de los aportes al Régimen del Subsidio Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Escuela Superior de Administración (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...” (NSFT)

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.

De acuerdo a la consulta realizada por la Dirección Administrativa de Talento Humano, esa dependencia desea saber frente al literal **a)** *¿Cuáles son los diferentes elementos integrantes del salario que se deben considerar "nómina", en los términos de artículo 17 de la Ley 21 de 1982, a efectos de determinar la base para el cálculo de los aportes parafiscales?*, y sobre el literal **b)** *¿Para determinar la base de liquidación de aportes parafiscales que se entiende por pagos hechos por descansos remunerados de ley y convencionales o contractuales de que trata el artículo 17 de la Ley 21 de 1982?*

a) Elementos integrantes del salario que se deben considerar "nómina", en los términos de artículo 17 de la Ley 21 de 1982.

Antes de entrar a analizar este tema, es importante señalar, en primer lugar, la diferencia que existe entre salario¹ y prestación social²:

"SALARIO: Constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación o retribución directa y onerosa del servicio, y que ingresan real y efectivamente a su patrimonio..." (Negrilla y subrayado fuera de texto).

"PRESTACION SOCIAL: Es lo que debe el patrono al trabajador en dinero, especie, servicios y otros beneficios, por ministerio de la ley, o por haberse pactado en convenciones colectivas o en pactos colectivos, o en el contrato de trabajo, o establecidas en el reglamento interno de trabajo, en fallos arbitrales o en cualquier acto unilateral del patrono, para cubrir los riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación del trabajo o con motivo de la misma".

Por otro lado, respecto a que elementos deben tener en cuenta las entidades públicas para liquidar los aportes parafiscales, a continuación, se relacionan algunos conceptos emitidos por la Oficina Asesora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF-, sobre ese tema:

¹ Sentencia C-521 del 16 de noviembre de 1995, Ref.: Expediente No. D-902, MP: Dr. Antonio Barrera Carbonell

² Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, Sentencia de julio 18 de 1985, Radicación número 10515. Magistrado ponente: Doctor José Eduardo Greco Correa.

“CONCEPTO 49 DE 2019

(Julio 18)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR

**ASUNTO: CONCEPTO FACTORES QUE COMPRENDEN EL TOTAL DEVENGO
- PARAFISCALES**

Doctrina Concordante

(...)

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta es que para establecer el IBC para liquidar el 3% por concepto de contribución parafiscal a favor del ICBF, **deben tenerse en cuenta únicamente los factores salariales**, en los términos de la Ley laboral y el artículo 42 del Decreto Ley 1042 de 1978. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

(...)

- Para efectos de la liquidación de los aportes parafiscales para empleadores cuyos trabajadores devenguen diez (10) o más SMLMV, el IBC **deberá tener en cuenta únicamente los factores salariales en los términos de la Ley laboral y el artículo 42 del Decreto Ley 1042 de 1978**. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

(...)”

“CONCEPTO 7 DE 2021

(Mayo 20)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR

Asunto: Solicitud concepto jurídico con relación a la procedencia de exoneración de pago de aportes parafiscales a quienes tienen salario integral, pero en razón a una incapacidad, retiro, licencia de maternidad u otra situación administrativa perciben un valor inferior a los 10 SMMLV más el 30% del factor prestacional del inicialmente pactado.

(...)

En ese orden de ideas, y con fundamento en lo determinado por el Concepto 049 de 2019 proferido por esta OAJ, se concluyó: “Teniendo en cuenta las competencias de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales, esta oficina acoge el criterio de interpretación que se encuentran contenidos dos oficios emitidos por esa Entidad, con Radicados 201711203761181 y 201811202858611, cuando señalan que el concepto de “devengado” del artículo 65 de la Ley 1819 de 2016, para determinar la exoneración del pago del aporte parafiscal, debe entenderse como todo lo recibido por el trabajador durante el mes, es decir que comprende los pagos salariales y no salariales, sin embargo, se deben excluir de dicho concepto, los pagos por prestaciones sociales e indemnizaciones.” (Negrillas subrayas fuera del texto original)

(...)”

***Las prestaciones sociales especiales**, que por el impacto económico que conllevan, están a cargo de ciertas empresas atendiendo a su capital, como son la pensión de jubilación, el auxilio y las pensiones de invalidez, escuelas, especialización, primas, servicios y el seguro de vida colectivo.*

(...)”

A su vez, el Decreto 1042 de 1978 en su artículo 42 estableció los siguientes factores salariales:

“Artículo 42º.- 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 salarios 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. (NSFT)**
- g) La bonificación por servicios prestados
- h) Los viáticos percibidos por funcionarios en comisión.

(...)”

Al respecto, es preciso anotar que la Corte Constitucional en **Sentencia C-402 del 3 de julio de 2013**, sostuvo que este Decreto es aplicable únicamente a los empleados del Orden Nacional, por lo que para los servidores del orden territorial debe darse aplicación a lo previsto en el Decreto 1045 de 1978.

Ahora bien, frente al reconocimiento y pago de la prima de servicios para las entidades del orden territorial, el Decreto 2351 de 2014³, modificado por el Decreto 2278 de 2018⁴, establece:

“ARTÍCULO 1. Todos los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las entidades del sector central y descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Territorial, a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales y Municipales, a las Contralorías Territoriales, a las Personerías Distritales y Municipales y el personal administrativo del sector educación, tendrán derecho, a partir de, 2015, a percibir la prima de servicios de qué trata el Decreto Ley 1042 de 1978 en los mismos términos y condiciones allí señalados y en las normas que lo modifican, adicionan o sustituyan.(...)”

Esta prima **es considerada una prestación social y no constituye salario**⁵. Lo que significa que no forma parte de la base para liquidar los aportes parafiscales, puesto que según lo estipulado en el artículo 17 de la Ley 21 de 1982, solo se tienen en cuenta los pagos hechos por concepto de los diferentes **elementos integrantes del salario** en los términos de la Ley Laboral, es más, la prima de servicios no es un valor que habitual y periódicamente reciba el empleado como retribución por sus servicios, sino que es un beneficio adicional que no se consideran parte del salario⁶, **en consecuencia, no deberá ser tomada en cuenta para la liquidación de los aportes parafiscales**⁷. (NSFT).

b) Pagos hechos por descansos remunerados de ley y convencionales o contractuales de que trata el artículo 17 de la Ley 21 de 1982.

Sobre este aspecto, se precisa que, en el sector público, el descanso remunerado se refiere al derecho que tienen los empleados a recibir un pago por el tiempo que no están trabajando, ya sea por vacaciones, descansos dominicales, festivos u otros permisos con salario. Este descanso se considera una situación administrativa que busca garantizar el bienestar de los servidores.

³ Por el cual se regula la prima de servicios para los empleados públicos del nivel territorial

⁴ Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 2351 de 2014

⁵ Sentencia C-034 del 28 de enero de 2003, MP: Dr. Eduardo Montealegre Lynett

⁶ Sentencia C-823 del 4 de octubre de 2006, Referencia: expediente D-6257, MP: Dr. Jaime Córdoba Triviño.

⁷ Ley 21 de 1982 artículo 17.

En relación con el derecho a disfrutar de las vacaciones, la Corte Constitucional⁸, sostuvo:

“(…) Las vacaciones, al igual que la limitación de la jornada laboral y los descansos dominicales, se convierten en otra garantía con que cuenta el trabajador para su desarrollo integral, y como uno de los mecanismos que le permite obtener las condiciones físicas y mentales necesarias para mantener su productividad y eficiencia. (…)”

A su vez, el Decreto 1045 de 1978, en el artículo 8 establece lo relacionado a las vacaciones, así:

“ARTÍCULO 8. De las vacaciones. Los empleados públicos y trabajadores oficiales tienen derecho a quince (15) días hábiles de vacaciones por cada año de servicios, salvo lo que se disponga en normas o estipulaciones especiales (…)

Igualmente, el Decreto referenciado establece en el artículo 25 la prima de vacaciones:

“ARTÍCULO 25. De la cuantía de la prima de vacaciones. La prima de vacaciones será equivalente a quince días de salario por cada año de servicio”.

Asimismo, el Decreto 1919 del 2002 extendió los efectos de las prestaciones sociales de los servidores públicos del orden nacional a los servidores públicos del orden territorial y, en ese sentido, extendió los efectos de la **bonificación especial por recreación**, la cual fue creada mediante el Decreto Nacional 451 de 1984, en el artículo 3 del citado Decreto se consagró:

“Los empleados que adquieran el derecho a las vacaciones e inicien el disfrute de las mismas dentro del año siguiente civil de su causación, tendrán derecho a una bonificación especial de recreación en cuantía de dos (2) días de la asignación básica mensual que le corresponde en el momento de causarlas” (Subrayado y resaltado por fuera del texto original)

Al respecto, es necesario resaltar que conforme a lo expresado de manera unificada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado⁹ **“todo lo que se pague por descansos remunerados en cualquier momento de la relación**

⁸ Sentencia C-710 del 9 de diciembre

⁹ Ver entre otras las Sentencias: Rad. No. 11001-03-06-000-2010-00090-00 del 04 de octubre de 2010, Rad. No. 1001-03-06-000-2010-00069-00 (2013) del 8 de febrero de 2011, Rad. 63001-23-31-00-2006-00003-01 de fecha 1 de marzo de 2012, Rad. No. 25000-23-37-000-2020-00048-01 [27226] del 11 de mayo de 2023, Rad. No. Sentencia de Unificación 02496-Consejo de Estado - Sección Cuarta del 09 de diciembre de 2021.

laboral o al final de ella, sin consideración a la discusión que se da en torno a que su naturaleza sea salarial o no, hacen parte del concepto de pagos verificados por descansos remunerados de ley y convencionales o contractuales de que trata el artículo 17 de la Ley 82 de 1921, y en consecuencia hacen parte de la base para el cálculo de los aportes parafiscales”.

Una vez señalado lo anterior, se concluye que los pagos que recibe un funcionario público durante los descansos remunerados son los siguientes:

- Vacaciones
- Prima de vacaciones
- Bonificación especial por recreación

Analizadas cada uno de los interrogantes planteados por parte de la Dirección Administrativa de Talento Humano, y el marco normativo que determina los presupuestos fácticos y jurídicos para establecer la liquidación y pago de los aportes parafiscales a cargo de la Contraloría Distrital de Medellín, la Oficina Asesora Jurídica, concluye:

1. ¿Cuáles son los diferentes elementos integrantes del salario que se deben considerar “nómina”, en los términos de artículo 17 de la Ley 21 de 1982, a efectos de determinar la base para el cálculo de los aportes parafiscales?

RESPUESTA: De las normas transcritas y los pronunciamientos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, se infiere que, para la liquidación de los aportes parafiscales en el caso de las entidades territoriales, la nómina mensual de salarios está constituida por todos aquellos valores que habitual y periódicamente reciba el empleado como retribución por sus servicios, por lo tanto, son factores de salario los siguientes:

- a. Los incrementos por antigüedad a que se refieren los artículos 49 y 97 del Decreto 1042 de 1978
- b. La bonificación por servicios prestados, y
- c. Los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión, siempre y cuando “se hayan percibido por un término no inferior a ciento ochenta días en el último año de servicio”.¹⁰

¹⁰ Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto con Radicación Interna 2317 del 24 de abril de 2018, Número Único: 11001-03-06-000-2016-000219-00.

2. ¿Para determinar la base de liquidación de aportes parafiscales que se entiende por pagos hechos por descansos remunerados de ley y convencionales o contractuales de que trata el artículo 17 de la Ley 21 de 1982?

RESPUESTA: Frente a este interrogante una vez analizado el concepto de descanso remunerado y partiendo de la jurisprudencia pacífica del Consejo de Estado antes relacionada, en la cual ese Alto Tribunal Administrativo ha optado por darle un alcance amplio a la expresión descansos remunerados del artículo 17 de la Ley 21 de 1982, señalando que estos comprenden tanto las vacaciones disfrutadas como las pagadas en dinero, al igual que todos los pagos que el empleado reciba por este concepto, la primas y bonificaciones sean salariales o no, los pagos que hechos por descansos remunerados que se deben tener en cuenta para la liquidación de los parafiscales son: **a.** Vacaciones, **b.** Prima de vacaciones, y **c.** Bonificación especial por recreación.

CONCEPTO	NORMA QUE APLICA SEGÚN ICBF	NORMA LEGAL	CONCLUSIÓN
PRIMA DE SERVICIO	Decreto 1042 de 1978	Decreto 1045 de 1978, Sentencia C-402 de 2013-Concepto oficina jurídica del ICBF 011 de 2016, 049 de 2019 y 7 de 2021	No aplica para las entidades territoriales, es una prestación social y no un factor salarial para efectos de liquidar los parafiscales.
VACACIONES	Ley 21 de 1982- Decreto 1042 de 1978	Ley 21 de 1982- Decreto 1045 de 1978	Aplica para liquidar los aportes parafiscales de acuerdo a lo establecido en el artículo 17 de la Ley 21 de 1982 y las Sentencias de unificación del Consejo de Estado.
PRIMA DE VACACIONES	Ley 21 de 1982- Decreto 1042 de 1978	Ley 21 de 1982- Decreto 1045 de 1978	Aplica para liquidar los aportes parafiscales de acuerdo a lo establecido en el artículo 17 de la Ley 21 de 1982 y las Sentencias de unificación del Consejo de Estado.
BONIFICACIÓN ESPECIAL POR RECREACIÓN	Ley 21 de 1982- Decreto 1042 de 1978	Ley 21 de 1982- Decreto- 1919 de 2002	Aplica para liquidar los aportes parafiscales de acuerdo a lo establecido en el artículo 17 de la Ley 21 de 1982 y las Sentencias de unificación del Consejo de Estado.

De este modo, ésta Oficina Asesora de Jurídica espera haber brindado la ilustración y claridad requerida por el consultante, debiendo señalar que el presente concepto se rinde de conformidad con el alcance dispuesto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, incorporado por la Ley 1755 de 2015.



Lo anterior bajo advertencia, que el mismo se encuentra sujeto a las modificaciones legales, administrativas y jurisprudenciales que se expidan y acojan dentro del asunto.

Atentamente,



JOSÉ NICOLÁS ARENAS HENAO
Jefe de Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Liliana A.

Revisó: José Nicolás Arenas Henao