

MEMORANDO

1900 – 20258007048

Medellín, 09/07/2025

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

DE: OFICINA ASESORA DE JURÍDICA

Asunto:	Concepto sobre los factores salariales que hacen parte de la liquidación de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral Salud, Pensiones y Riesgos Laborales
----------------	--

A través de Memorando 1600 – 20258005717 fechado el 04 de junio de 2025, la Dirección de Talento Humano solicita a esta Oficina Asesora de Jurídica emita un concepto jurídico en relación con cuales son *“los conceptos salariales que hacen parte de la base de liquidación para el pago de la seguridad social Integral Salud, Pensión y Riesgos de los servidores públicos de la planta de cargos de la Contraloría Distrital de Medellín”*.

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.

I. SÍNTESIS DE LA SOLICITUD DE CONCEPTO

De acuerdo a la consulta realizada por la Dirección Administrativa de Talento Humano, esa dependencia desea saber: *“Que conceptos salariales hacen parte de la base de liquidación sobre la cual esta Entidad debe de cotizar a la seguridad social integral: salud, pensión y Riesgos, de los servidores públicos de su planta de cargos”*.

Sobre el tema de análisis es importante señalar, el origen normativo y jurisprudencial sobre el tema consultado:

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, es decir, no a título gratuito o por mera liberalidad del empleador, ni lo que recibe en dinero en especie no para su beneficio ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, **ni las prestaciones sociales**, ni los pagos o suministros en especie, conforme lo acuerden las partes, ni los pagos que según su naturaleza y por disposición legal no tienen carácter salarial, o lo tienen en alguna medida para ciertos efectos, ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales, acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando por disposición expresa de las partes no tienen el carácter de salario, con efectos en la liquidación de prestaciones sociales”¹ (Negritas y subrayas fuera de texto)

En el mismo sentido el Consejo de Estado se pronunció en concepto del 27 de noviembre de 1996, Radicado No **923-96**, Consejero Ponente: César Hoyos Salazar, al señalar:

*“1.2 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”.*

De acuerdo con lo antes manifestado, puede afirmarse que se entiende por salario la suma de los pagos retributivos del servicio con carácter habitual y periódico

En pensiones, el inciso tercero del artículo 18 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 5 de la Ley 797 de 2003, establece que para los servidores públicos la base de cotización se calcula conforme su salario mensual, el cual será el que señale el gobierno de conformidad con lo indicado en la Ley 4 de 1992.

¹ Corte Constitucional sentencia C-521 del 16 de noviembre de 1995, Ref.: Expediente No. D-902, Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell

En materia de salud, el segundo inciso del artículo 65 del Decreto 806 de 1998, prevé:

“ARTÍCULO 65. BASE DE COTIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES CON VINCULACIÓN CONTRACTUAL, LEGAL Y REGLAMENTARIA Y LOS PENSIONADOS. Las cotizaciones para el Sistema General de Seguridad Social en Salud para los trabajadores afiliados al Régimen Contributivo en ningún caso podrán ser inferiores al equivalente al 12% de un salario mínimo legal mensual vigente.

(....)

Para los servidores públicos las cotizaciones se calcularán con base en lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 691 de 1994 y las demás normas que lo modifiquen o adicionen.

(....)”

De otra parte, el artículo 17 del Decreto Ley 1295 de 1994, **“Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”**, señala que la base para calcular las cotizaciones del Sistema de Riesgos Profesionales, es la misma determinada para el Sistema General de Pensiones, establecida en los artículos 18 y 19 de la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

Debe indicarse que actualmente la norma que regula qué factores salariales se tendrán en cuenta para liquidar los aportes al Sistema General de Seguridad Social Integral para el trabajador del sector público, es el **Decreto 1158 de 1994, disposición que en su artículo 1 que modifica el artículo 6 del Decreto 691 de 1994, señaló:**

“Artículo 1. El artículo 6 del Decreto 691 de 1994, quedará así:

Base de cotización. *El salario mensual base para calcular las cotizaciones al Sistema general de Pensiones de los servidores públicos incorporados al mismo, está constituido por los siguientes factores:*

- a) La Asignación básica mensual.*
- b) Los gastos de representación*
- c) La prima técnica, cuando sea factor de salario*
- d) Las primas de antigüedad, ascensional de capacitación cuando sea factor de salario*

- e) *La remuneración por trabajo dominical o festivo.*
- f) *La remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna*
- g) *La bonificación por servicios prestados”*

De la norma transcrita, es claro que las prestaciones sociales de los trabajadores del sector público no forman parte de la base para liquidar aportes a la seguridad social, por tal razón, los mismos no deben ser tenidos en cuenta para pagar aportes a pensiones, salud o riesgos profesionales, por no formar parte del salario conforme lo previsto en el Decreto 1158 de 1994².

En la misma línea de la consulta, la Ley 797 de 2003, establece:

“ARTÍCULO 5o. *El inciso 4 y párrafo del artículo 18 de la Ley 100 de 1993 quedarán así:*

“ARTÍCULO 18. Base de Cotización de los trabajadores dependientes de los sectores privado y público. *La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual.*

El salario mensual base de cotización para los trabajadores particulares será el que resulte de aplicar lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo.

El salario mensual base de cotización para los servidores del sector público será el que se señale, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4 de 1992.

El límite de la base de cotización será de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado. Cuando se devenguen mensualmente más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes la base de cotización será reglamentada por el gobierno nacional y podrá ser hasta de 45 salarios mínimos legales mensuales para garantizar pensiones hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales.”

Por lo tanto, el ingreso base de cotización IBC, no podrá ser inferior a 1 salario mínimo mensual legal vigente ni superior a 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes³.

² Concepto 1100000 - 57984 y 57965 del 2 de mayo de 2012- Ministerio de Salud y Protección Social

³ Corte Constitucional, sentencia C- 078 del 9 de febrero de 2017, Referencia: expediente D-11105-Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio

De la misma manera se tendrá en cuenta para la consulta en mención el concepto de la Función Pública con referencia: PRESTACIONES SOCIALES. Radicación: 20239000098202 del 13 de febrero de 2023.

“En relación con los factores salariales para liquidar la base de aportes al sistema de seguridad social en salud, es importante tener en cuenta lo preceptuado por la Ley 100 de 1993 como Ley marco en el Sistema General de Seguridad Social; en sus artículos 18 y 273 respecto del régimen aplicable a los servidores públicos, establece:

“ARTÍCULO 18. BASE DE COTIZACIÓN. Inciso 4 y párrafo modificados por el artículo 5 de la Ley 797 de 2003. La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual.

(....)

El salario mensual base de cotización para los servidores del sector público, será el que señale el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4a. de 1992.

(...)

ARTÍCULO 273. RÉGIMEN APLICABLE A LOS SERVIDORES PÚBLICOS. El Gobierno Nacional, sujetándose a los objetivos, criterios y contenido que se expresan en la presente Ley y en particular a lo establecido en los artículos 11 y 36 de la misma, podrá incorporar, respetando los derechos adquiridos, a los servidores públicos, aún a los congresistas, al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Por su parte el Concejo de Estado, respecto al régimen aplicable para determinar el Ingreso Base de Cotización de los servidores públicos, dispuso:

Como cotización o aporte se entiende que es el pago que efectúa el trabajador y su empleador, o sólo el primero en el caso de ser contratista o independiente, para tener derecho, previo el cumplimiento de los requisitos legales, a los beneficios que el régimen pensional consagra. La medida para determinar el aporte se conoce como ingreso base de cotización (IBC), el cual en ningún caso podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente (artículo 19 de la ley 100 de 1993). Para los servidores del sector público el ingreso base de cotización “será el que señale el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4ª de 1992” (artículos 18 de la ley 100 de 1993, 5 ley 797 de 2003.”

Aunado a lo anterior, se aporta el concepto de la Función Pública, respecto a Factores para la liquidación de aportes al sistema general de seguridad en salud y parafiscales. RADICACIÓN. 20219000622312 de fecha 13 de septiembre de 2021.

“ARTICULO 65. BASE DE COTIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES CON VINCULACIÓN CONTRACTUAL, LEGAL Y REGLAMENTARIA Y LOS PENSIONADOS. Las cotizaciones para el en ningún caso podrán ser inferiores al equivalente al 12% de un salario mínimo legal mensual vigente.

(....)

Para los servidores públicos las cotizaciones se calcularán con base en lo dispuesto en el Artículo 6º del Decreto 691 de 1994 y las demás normas que lo modifiquen o adicionen.

(....)

De lo expuesto se concluye, que los factores salariales que se tendrán en cuenta para la liquidación del aporte a los Sistemas Generales de Pensiones serán los mismos establecidos en la Decreto 1158 de 1994. En consecuencia, esta Dirección Jurídica considera que son la base de liquidación para los aportes al Sistema de Seguridad Social, está compuesta por: la asignación básica mensual, los gastos de representación, la prima técnica, cuando sea factor de salario, las primas de antigüedad, ascensional de capacitación cuando sean factor de salario, la remuneración por trabajo dominical o festivo y la remuneración por trabajo suplementario.

Por lo tanto, la prima de servicios no será tenida en cuenta dentro de la base de liquidación para los aportes al Sistema de Seguridad Social, toda vez que no se encuentra señalada como base de cotización en el Decreto 691 de 1994”.(Negrillas y subrayas fuera de texto)

De las normas y jurisprudencia citadas, se puede inferir que el Legislador buscó unificar el Sistema General de Seguridad Social para todos los habitantes del territorio Nacional.

II. CONCLUSIONES

Analizado el interrogante planteado por parte de la Dirección Administrativa de Talento Humano, dentro del marco normativo, jurisprudencial y los diferentes conceptos emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Oficina Asesora Jurídica considera que los conceptos salariales que hacen parte de la base de liquidación sobre la cual esta Entidad debe de cotizar a la seguridad social Integral, Salud, Pensión y Riesgos, de los servidores públicos de su planta de cargos, son los descritos por el Decreto 691 de 1994, modificado por la Ley 1158 de 1994, que en su artículo 1, establece:

- a) La asignación básica mensual;
- b) Los gastos de representación;
- c) La prima técnica, cuando sea factor de salario;
- d) Las primas de antigüedad, ascensional de capacitación cuando sean factor de salario;

- e) La remuneración por trabajo dominical o festivo;
- f) La remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna;
- g) La bonificación por servicios prestados.

De esta manera, ésta Oficina Asesora de Jurídica espera haber bridado 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,



JOSE NICOLAS ARENAS HENAO
Jefe de Oficina Asesora Juridica

Proyectó: Liliana A.
Revisó: Nicolás A.