



UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

001347

OJ- \_\_\_\_\_ - 12

Bogotá D.C., 10.5 JUL 2012



Doctor  
**ALLAN MAURICE ALFISZ LOPEZ**  
Jefe de la Oficina Asesora de Control Interno  
Universidad Distrital Francisco José de Caldas  
Ciudad.

**REF. Concepto sobre factores salariales para liquidar el pago de aportes parafiscales.**

Respetado Doctor:

En atención a su solicitud de concepto en el que requiere se "especifique cuáles son los factores de salario, que deben tener en cuenta al momento de liquidar los aportes parafiscales dentro de la Universidad", me permito señalar lo siguiente:

#### **1. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS APORTES PARAFISCALES**

En primer lugar, es pertinente establecer cuál es la naturaleza jurídica de las contribuciones parafiscales, para lo cual nos remitimos al artículo 29 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico de Presupuesto) que señala:

**"ARTÍCULO 29.** Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del presupuesto general de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración (L. 179/94, art. 12; L. 225/95, art. 2º)."



UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

Por lo tanto podemos observar que los aportes parafiscales, son los gravámenes u obligaciones monetarias, distintas de los impuestos y las tasas, que se imponen a ciertos y determinados sectores económicos, productivos o grupos sociales, y que tienen una destinación específica, pues se redistribuyen para la satisfacción de necesidades o intereses de los sectores que exclusivamente las aportaron.

En este orden de ideas, los aportes o contribuciones parafiscales se caracterizan por:

- *Su obligatoriedad*, es decir que el sujeto gravado no puede eximirse de pagar el aporte;
- *Por su singularidad*, en tanto que la obligación recae en un sector específico y particular,
- *Y destinación sectorial*, porque la contribución se revierte al sector que lo sufragó.

En el mismo sentido se ha pronunciado el Honorable Consejo de Estado a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente Dr. Augusto Trejos Jaramillo, mediante concepto con radicación 1375 del 3 de diciembre de 2001, que señaló lo siguiente respecto a los recursos parafiscales:

*"Los recursos parafiscales son aquellos gravámenes que con carácter obligatorio establece la ley, afectan a un determinado grupo social o económico y se utilizan en beneficio del propio sector. Su manejo, administración y ejecución deben hacerse en la forma prevista por la ley que los crea y serán destinados única y exclusivamente al objeto ordenado en ella, así como los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.*

Por su parte la Corte Constitucional mediante Sentencia C-575 del 29 de octubre de 1992 se ha referido a las características de las contribuciones parafiscales, así:

*"1a. Son obligatorias, porque se exigen, como todos los impuestos y contribuciones, en ejercicio del poder coercitivo del Estado;*

*2a. Gravan únicamente un grupo, gremio o sector económico;*

*3a. Se invierten exclusivamente en beneficio del grupo, gremio o sector económico que las tributa;*

*4a. Son recursos públicos, pertenecen al Estado, aunque están destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa;*



UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

5a. El manejo, la administración y la ejecución de los recursos parafiscales pueden hacerse por personas jurídicas de derecho privado (generalmente asociaciones gremiales), en virtud de contrato celebrado con la Nación, de conformidad con la ley que crea las contribuciones, o por órganos que forman parte del presupuesto general de la Nación, como lo prevé el inciso segundo del artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto;

6a. El control fiscal de los recursos originados en las contribuciones parafiscales, corresponde a la Contraloría General de la República, por mandato expreso del artículo 267 de la Constitución, inciso primero;

7a. Son excepcionales. Así lo consagra el numeral 12 del artículo 150 al facultar al Congreso para establecer excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley".

**2. SUJETOS PASIVOS DE LA OBLIGACIÓN DE REALIZAR APORTES PARAFISCALES AL SENA**

Según el artículo 7º de la ley 21 de 1982, se establece la obligación de efectuar aportes parafiscales para el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, en las siguientes entidades o personas:

**"Artículo 7º.** Están obligados a pagar el subsidio familiar y a efectuar aportes para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA):

1º. La Nación, por intermedio de los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias.

2º. Los Departamentos, Intendencias, Comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios.

3º. Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las empresas de economía mixta de las órdenes nacional, departamental, Intendencias, distrital y municipal.

4º. Los empleadores que ocupen uno o más trabajadores permanentes."

En cuanto al monto del pago que dichas entidades deben realizar, señala la ley 21 de 1982 lo siguiente:

**"ARTICULO 12.** Los aportes hechos por los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las empresas de economía mixta de los órdenes





UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

nacional, departamental, intendencial, comisarial, distrital y municipal y empleadores del sector privado, tendrán la siguiente destinación:

1. El cuatro por ciento (4%) para proveer el pago de subsidio familiar.
2. El dos por ciento (2%) para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

A su vez, la ley 223 de 1995 adicionó el siguiente párrafo:

**"ARTICULO 181. Aportes al SENA**

A. Se adiciona el artículo 7 de la Ley 21 de 1982 con el párrafo, el cual quedará así:

**"Párrafo.** Las Universidades Públicas no están obligadas a efectuar aportes para el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA."

"Las deudas que las Universidades Públicas hayan adquirido con el SENA, por concepto de dichos aportes, serán compensadas mediante el suministro, por parte de las Universidades Públicas, de programas de capacitación según los requerimientos y necesidades del SENA.

3. **SUJETOS PASIVOS DE LA OBLIGACIÓN DE REALIZAR APORTES PARAFISCALES AL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)**

El artículo 2º de la Ley 27 de 1974, modificado por el artículo 1º de la Ley 89 de 1988, creó la obligación parafiscal a favor del ICBF al establecer que a partir de su vigencia todos **los patronos y entidades públicas y privadas**, destinarán una suma incrementada equivalente al 3% del valor de su nómina mensual de salarios, para sufragar ese concepto.

4. **SUJETOS PASIVOS DE LA OBLIGACIÓN DE REALIZAR APORTES POR SUBSIDIO DE FAMILIA**

Para iniciar es pertinente acudir a la Ley 21 de 1989 que sobre el subsidio familiar señala:

**"Artículo 1º.** El subsidio familiar es una prestación social pagadera en dinero, especie y servicios a los trabajadores de medianos y menores ingresos, en proporción al número de personas a cargo, y su objetivo fundamental consiste en el alivio de las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia, como núcleo básico de la sociedad.



UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

*Parágrafo. Para la reglamentación, interpretación y, en general, para el cumplimiento de esta ley se tendrá en cuenta la presente definición del subsidio familiar.*

**Artículo 2º.** *El subsidio familiar no es salario, ni se computará como factor del mismo en ningún caso.*

**Artículo 3º.** *El subsidio familiar no es gravable fiscalmente."*

En cuanto a la obligación de realizar el aporte para pagos de subsidio familiar señala la citada ley 21 de 1989:

*"ARTICULO 7º. Están obligado a pagar el subsidio familiar y a efectuar aportes para el Servicio Nacional de Aprendizaje Sena (SENA):*

- 1. La Nación, por intermedio de los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias.*
- 2. Los Departamentos, Intendencias, Comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios.*
- 3. Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las empresas de economía mixta de los órdenes nacional, departamental, intendencial, distrital y municipal.*
- 4. Los empleadores que ocupen uno o más trabajadores permanentes.*

*PARÁGRAFO. Las Universidades Públicas no están obligadas a efectuar aporte para el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.*

*Las deudas que las Universidades Públicas hayan adquirido con el SENA por concepto de dichos aportes, serán compensadas mediante el suministro, por parte de las Universidades Públicas, de programas de capacitación según los requerimientos y necesidades del SENA."*

Ahora bien en cuanto al pago por este concepto, la ley 21 de 1982 señaló:

**Artículo 9º.** *Reglamentado por el Decreto Nacional 1465 de 2005. Los empleadores señalados en los artículos 7º y 8º, de la presente ley, pagarán una suma equivalente al seis por ciento (6%) del monto de sus respectivas nóminas, que se distribuirán en la forma dispuesta en los artículos siguientes:*



UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

**Artículo 10º.** Reglamentado por el Decreto Nacional 1464 de 2005. Los pagos por concepto de los aportes anteriormente referidos se harán dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al que se satisface.

**Artículo 11º.** Los aportes hechos por la nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías las Comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios, tendrán la siguiente destinación:

1º. El cuatro por ciento (4%) para proveer el pago del subsidio familiar.

2º. El medio por ciento (1/2 %) para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), destinado a programas específicos de formación profesional acelerada, durante la prestación del servicio militar obligatorio.

3º. El medio por ciento (1/2 %) para las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos

En cuanto a la entidad recaudadora y administradora de dichos emolumentos señala el artículo 15 de la misma Ley:

**“Artículo 15º.** 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.”

## 5. DE LOS FACTORES PARA LIQUIDAR O PAGAR LOS PARAFISCALES

La Ley 21 de 1982 establece en su artículo 7º los sujetos pasivos de la obligación parafiscal y el artículo 17 ibídem determina la calidad de nómina para los pagos que se convierten en fuente y base de liquidación de estos aportes parafiscales al mencionar que, para efectos de la liquidación de diversos aportes relacionados con el sistema de aportes parafiscales 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, por lo cual es también la calidad de nómina lo que vincula la



UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

estructura empresarial y sus actividades con la obligación parafiscal con miras a la generación de la misma.

Sobre el particular determina la Corte Constitucional, en su sentencia C-525 del 16 de noviembre de 1995, Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonel, que "(...) 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 o 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 (...)" (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Adicionalmente el artículo 2° de la Ley 27 de 1974 modificado por el artículo 1° de la Ley 89 de 1988, al crear la obligación parafiscal a favor del ICBF, determinó como sujetos obligados a realizar dicho aporte a los patronos y a las entidades públicas y privadas (Subrayado fuera de texto).

El artículo 2° de la Ley 27 de 1974, modificado por el artículo 1° de la Ley 89 de 1988, cuando creó la obligación parafiscal a favor del ICBF determinó como sujetos obligados a realizar dicho aporte a los patronos y a las entidades públicas y privadas, al establecer que los mismos destinen una suma equivalente al 3% del valor de su nómina mensual de salarios con destino al ICBF, porcentaje que se calcula sobre lo pagado por concepto de salario, conforme lo describe el Código Sustantivo del Trabajo en su artículo 127, a todos los trabajadores en el respectivo mes, sea que el pago se efectúe en dinero o en especie (Subrayado fuera de texto).

La Ley 21 de 1982, en el artículo 17, indica que, para efectos de la liquidación de los diversos aportes relacionados con el sistema de aportes parafiscales, 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, determinando así la calidad de nómina para los pagos que se convierten en fuente y base de liquidación de los aportes parafiscales.



UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

6. CONCLUSIONES

Por lo tanto, la Universidad Distrital al ser una Entidad Pública que funge como empleador en las relaciones de trabajo, está en la obligación de cancelar, según la ley 21 de 1982, el 4% del valor total de su nómina, cuya destinación deberá ser materializada para sufragar el *subsidio familiar* de sus empleados y trabajadores.

A su vez deberá cancelar el 3% del valor total de su nómina para el ICBF, en los términos de la ley 88 de 1989.

En este orden de ideas, entiéndase el concepto de nómina como todos los emolumentos que cancele el empleador como salario, entendido este como **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 o 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.**

En desarrollo de lo anterior, para los **trabajadores oficiales** de la Universidad Distrital, serán factores para liquidar las contribuciones parafiscales todos aquellos que constituyan salario en los términos antes citados.

Respecto de la noción de salario en el régimen de empleados públicos, como el de la **Universidad Distrital Francisco José de Caldas**, ha manifestado el propio Consejo de Estado<sup>1</sup> señalando que *"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 tuvieron carácter habitual, para que constituyeran salario"*.

Por otra parte, el Decreto 1042 de 1978 al definir los factores que integran el salario, definió que además de la asignación básica fijada por la ley, *"constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución de sus servicios"*.

En el documento citado el Consejo de Estado concluyó: *"en la base para liquidar los aportes parafiscales con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA- no se deben incluir*

<sup>1</sup> Radicación 923, 27 de noviembre de 1996. Consejero ponente César Hoyos Salazar





UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

conceptos que a la luz de la ley laboral no son salario, teniendo como fundamento lo dispuesto en los artículos 17 de la ley 21 de 1982 y 30 numeral 4 de la ley 119 de 1994 (...).

En 1997<sup>2</sup>, dicha Corporación diferenció las nociones de *sueldo* y *salario*, en que la primera es restringida por cuanto coincide con la asignación básica fijada por la autoridad competente para los distintos cargos de la administración pública, mientras que el salario "corresponde a una noción más amplia, que comprende desde la expedición del decreto ley 1042 de 1978, **todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios** (art. 42)".

En 1998<sup>3</sup>, esa Corporación reiteró el anterior criterio, al referirse a la nómina de salarios de la que habla la ley 21 de 1982, que la noción de nómina, para efectos de los aportes de las entidades públicas al Sena, debía armonizarse con el decreto 1042 de 1978, que regula la relación laboral de derecho público: "**En este orden de ideas, es preciso acudir al artículo 42 del mencionado decreto ley 1042, el cual dispone que además de la asignación básica (...) constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios**". (Resaltamos)

Dicho decreto a la letra señala:

**"Artículo 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 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.

<sup>2</sup> Radicación 998 del 26 de junio de 1997. Consejero ponente Javier Henao Hidrón

<sup>3</sup> Radicación 1156 del 11 de noviembre de 1998. Consejero ponente César Hoyos Salazar

B  
B



UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

g) La bonificación por servicios prestados.

h) Los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión."

Por lo tanto y a manera de conclusión, toda vez que la norma remite a la ley, no puede acudir a fuente distinta a ella para la determinación de lo que para efectos de lo dispuesto en el artículo 17 de la ley 21 de 1982 es nómina mensual de salarios. Entonces debe consultarse a la legislación laboral que, como se ha sostenido, atiende a dos naturalezas distintas: la de las relaciones laborales particulares y las del sector público. Para las primeras, es indispensable consultar el Código Sustantivo del Trabajo, **como para las segundas lo es el decreto 1042 de 1978.**

Lo anterior para fines y trámites pertinentes.

Cordialmente,

**LEÓNEL GUSTAVO CÁCERES CÁCERES**  
Jefe Oficina Asésora Jurídica

Camilo Bustos

