



**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

CIRCULAR EXTERNA

Código: FO-GDT-CORE-008 Versión: 1

Circular Externa No: **0006**

**Dependencia:** 0180  
**Destino:** CONSEJOS DIRECTIVOS, DIRECTORES ADMINISTRATIVOS Y REVISORES FISCALES DE LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR  
**De:** SUPERINTENDENTE DEL SUBSIDIO FAMILIAR  
**Asunto:** BASE PARA LIQUIDAR APORTES- NO INCLUYE AUXILIO DE TRANSPORTE EN EL SECTOR PÚBLICO  
**Fecha:** 13/03/2014

El numeral 4° del artículo 2° del Decreto 2595 de 2012, le asigna la función a la Superintendencia del Subsidio Familiar, de "Instruir a las entidades vigiladas sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulan su actividad en cuanto, sujetos vigilados, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de las normas que les compete aplicar y señalar los procedimientos para su cabal aplicación".

La Ley 15 de 1959, creó el subsidio patronal del transporte en los siguientes términos:

**"CREACION DEL AUXILIO PATRONAL DE TRANSPORTE**

**ARTICULO 2o.** Establece a cargo de los patronos en los Municipios donde las condiciones de transporte así lo requieran, a juicio del Gobierno, el pago de transporte desde el sector de sus residencias hasta el sitio de su trabajo, para todos y cada uno de los trabajadores cuya remuneración no exceda de un mil quinientos pesos. (\$ 1.500.00) mensuales. El Gobierno podrá decretar en relación con este juicio las exoneraciones totales o parciales que considere convenientes, así como también podrán graduar su pago por escala de salarios, o número de trabajadores, o monto del patrimonio del respectivo taller, negocio o empresa.

**PARAGRAFO.** El valor del subsidio que se paga por auxilio de transporte no se computará como factor de salario se pagará exclusivamente por los días trabajados.

**ARTICULO 3o.** El valor que se paga por auxilio de transporte a que se refiere el artículo anterior, cubrirá los pasajes que requiera el trabajador según el horario establecido por el parágrafo, y se calculará sobre el valor del pasaje en vehículos colectivos del servicio urbano, según la necesidad de transporte de cada trabajador.

**ARTICULO 4o.** Los patronos obligados por unas normas de la presente Ley podrán cumplir estableciendo directamente, si así lo prefieren, el servicio de transporte gratuito para sus trabajadores".

Ahora bien, el Decreto 1258 de 1959, reglamentario de la citada Ley 15 de 1959, sobre el particular del auxilio de transporte, determinó:

"Artículo 1°. Para efectos de lo dispuesto en la Ley 15 de 1959, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a. Se entiende por "auxilio de transporte", la cuota que entregarán a los trabajadores sus respectivos patronos en los municipios que determine el gobierno.

(...)

Artículo 3°. El auxilio de transporte se pagará en todo caso de acuerdo con la tarifa regular más baja que rija para los vehículos colectivos del servicio público urbano en la ciudad donde el trabajador resida o preste sus servicios.

Artículo 4°. Exclusivamente tendrán derecho a este auxilio los trabajadores que residan a una distancia de mil (1000) metros o más del lugar de trabajo".

Por expresa disposición legal y desde el momento mismo de su creación, el auxilio de transporte no puede ser tomado como parte integrante del salario, condición cuyo alcance fue precisado, mediante la expedición y posterior entrada en vigencia de la Ley 1ª de 1963 "Por la cual se dictan normas sobre reajustes de salarios, se conceden unas autorizaciones al Gobierno y se dictan otras disposiciones", cuando en su artículo 7º determinó que "Considérase incorporado al salario, para todos los efectos de liquidación de prestaciones sociales, el auxilio de transporte decretado por la Ley 15 de 1995 y decretos reglamentarios".

Con posterioridad, y en virtud de lo contemplado en la Ley 5 de 1978, se le otorgó al Presidente de la República, facultades extraordinarias para modificar escalas de remuneración, revisar sistemas de clasificación y nomenclatura de empleos, y dictar otras disposiciones en materia de administración de personal, en virtud de las cuales se expedieron los Decretos 1042 y 1045 de 1978.

El Decreto 1042 de 1978, en su artículo 42 señala: "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.
- g) La bonificación por servicios prestados.
- h) Los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión".

Si bien la expresión utilizada en la mencionada norma, hace relación a la generalidad de elementos integrantes del salario, debe entenderse que en el caso particular y concreto del auxilio de transporte, dicha condición solo puede predicarse para efectos de liquidación de prestaciones sociales, por cuanto así lo dispuso la ley de creación del auxilio, así como la norma que precisó su alcance.

Ahora bien, sobre el tema el Honorable Consejo de Estado, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Consejero Ponente: LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO, mediante concepto del ocho (8) de febrero de dos mil once (2011), autoriza la publicación con oficio No. 065247 del (9 de Marzo de 2011), Rad. No. 11001-03-06-000-2010-00069-00, Número interno 2.013, al absolver una consulta elevada por el señor Ministro de la Protección Social, de la época acerca de los elementos que integran la "nómina" a efectos de establecer los factores que hacen parte de la base para el cálculo de los aportes parafiscales al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), conceptos de nómina, y de pagos verificados por descansos remunerados de ley y convencionales o contractuales, señala en forma expresa:

*"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". 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 dé. 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." (Negrilla fuera de texto).*

Aparte que fue transcrito en la Circular Externa 009 de 2011, de esta Superintendencia, en la cual se instruyó respecto de la liquidación de aportes con destino a las Cajas de Compensación Familiar – vacaciones compensadas en dinero.

Siendo así las cosas, el auxilio de transporte no se incluye como base para el cálculo de los aportes parafiscales ni de seguridad social. Por regla general se entendería que al no ser factor salarial, no se tiene en cuenta como salario para ningún efecto legal, pero por expresa deposición normativa, el auxilio de transporte se debe tener en cuenta a la hora de calcular las prestaciones sociales, de conformidad con el artículo 7º de la Ley 1ª de 1963 que expone: se considera "incorporado al salario para todos los efectos de liquidación de prestaciones sociales".

Ahora bien, es preciso traer a colación el concepto del Ministerio del Trabajo de fecha 30 de agosto de 2013: "Así las cosas debemos concluir que el auxilio de transporte NO constituye salario, pero debe incluirse para efectos de liquidar las PRESTACIONES SOCIALES, esto es, cesantías, intereses a la cesantía y

prima, sin que la norma indique que se tenga en cuenta para el pago de aportes parafiscales, toda vez que éstos se efectúan sobre el monto de la nómina mensual de salarios, entendida como la totalidad de los pagos hechos por concepto de los diferentes elementos integrantes del salario en los términos de la ley laboral"

En el mismo sentido se pronunció el Departamento Administrativo de la Función Pública, radicado 20136000153321 del 7 de octubre de 2013:

"Por su parte, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, en sentencia del 30 de junio de 1989, al referirse a la naturaleza jurídica del Auxilio de Transporte, expresó:

"(...) es incontrovertible que su naturaleza jurídica no es, precisamente, la retribución de servicios, sino evidentemente, un medio de transporte en dinero o en servicio que se le da al trabajador para que desempeñe cabalmente sus funciones"

En último lugar, frente a este tema, la Corte Constitucional, en sentencia C-710 de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía, al efectuar un análisis del artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual establece qué pagos no constituyen salarios, expresó:

"... En esta materia, es necesario recordar que la definición de lo que es factor salarial, corresponde a la forma como se desarrolla el vínculo laboral, y no a la existencia de un texto legal o convencional que lo consagre o excluya como tal, pues todo aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa de su servicio, sin importar su denominación, es salario... Finalmente, nada obsta para que el legislador, en relación con determinadas prestaciones, establezca que ellas, a pesar de no ser salario, se consideren como tal, para asignarle determinados efectos. Así por ejemplo, el auxilio de transporte a pesar de no ser salario, debe considerarse como tal para efectos prestacionales".

De las normas transcritas y pronunciamientos de las Corporaciones Judiciales anteriores, se concluye que para la liquidación de los aportes parafiscales en el caso de las entidades estatales, la nómina mensual de salarios está constituida por todos aquellos valores que habitual y periódicamente reciba el empleado como retribución por sus servicios. De esta manera, además de la asignación básica mensual fijada para el empleo, integran la nómina los elementos o factores a que hace referencia el artículo 42 del Decreto 1042 de 1978, así como los demás valores creados conforme a la ley, que tengan la connotación de salario.

En el caso del Auxilio de Transporte, no se ha considerado como salario, sino como un medio de transporte para el cumplimiento a cabalidad del servicio, por ello la Ley 344 de 1996 que trata de la racionalización del gasto público, en su artículo 17, hace aplicable a las entidades públicas lo previsto en el artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por la Ley 50 de 1990, en cuanto que el auxilio de transporte no constituye salario por lo cual no hará parte para la

liquidación de los aportes parafiscales.

Quiere ello decir que la Ley 344 de 1996, para la base de la liquidación de los aportes parafiscales tanto para el sector privado como para el sector público, toma en igualdad de condiciones la connotación de que el Auxilio de Transporte no es constitutivo de salario en la medida en que no retribuye, propiamente, los servicios, carácter que como se anotó ha sido reiterado por las Altas Cortes"

En este orden de ideas, esta Superintendencia recuerda a las Cajas de Compensación Familiar, que el auxilio de transporte que se paga a los empleados públicos, no es considerado como salario y por lo tanto no hace parte de la liquidación para el pago de aportes parafiscales que deben realizar las entidades públicas.

Cordialmente,

  
MARÍA DEL PILAR GONZÁLEZ MORENO  
SUPERINTENDENTE DEL SUBSIDIO FAMILIAR

Proyecto: Luz Martha Rojas Moscoso

Anexos: 0

Folios: 1

Por: Luz Martha Rojas Moscoso

Consecutivo: 2014-001834

Copia interna a:

Copia Externa a:



Calle 45 A # 9-46 Fax 3487804 Bogotá D.C., Colombia  
Línea Gratuita Nacional 018000910110 - en Bogotá 3487777 / PBX: 3487800.  
[www.ssf.gov.co](http://www.ssf.gov.co) - [contactenos@ssf.gov.co](mailto:contactenos@ssf.gov.co) - [ssf@ssf.gov.co](mailto:ssf@ssf.gov.co)





**MinTrabajo**  
República de Colombia

PROSPERIDAD  
PARA TODOS

*Servicio Administrativo*  
*Ced = 32439-13*

1518

1200000  
Bogotá D.C.

172388

30 AGO. 2013

OFICINA DE ATENCIÓN AL  
USUARIO Y CORRESPONDENCIA

06 SEP 2013

ORA. 10:30 AM

ECISE *[Signature]*

URGENTE

Señores  
ALCALDIA DE MANIZALES  
Calle 19 No 21-44  
Manizales Caldas

ASUNTO: Radicado 123035  
Auxilio Transporte- Aportes parafiscales

Respetados señores:

Damos respuesta a su comunicación radicada con el número del asunto, mediante la cual consultan si el auxilio de transporte constituye o no factor salarial para la liquidación de aportes parafiscales, en los siguientes términos:

El artículo 2 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 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.

El artículo 7º 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, la Nación (...) y los empleadores que ocupen uno o más trabajadores permanentes.

El artículo 9 ibídem, establece que "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 su respectivas nóminas, que se distribuirán en la forma dispuesta en los artículos siguientes."

Por su parte, el parágrafo del artículo 1º de la Ley 89 de 1988, en relación con la base de liquidación estableció que estos aportes se calcularán y pagarán teniendo como base de liquidación el concepto de nómina mensual de salarios establecido en el artículo 17 de la Ley 21 de 1982.

El artículo 17 de la Ley 21 de 1982, establece que para efectos de la liquidación de los aportes al régimen del subsidio familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, 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.

Por otra parte, aunque el auxilio de transporte no hace parte integrante del salario en los términos del artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo toda vez que no retribuye directamente los servicios prestados por el trabajador, por ficción legal se entiende incluido para efectos de liquidar las prestaciones sociales.

En efecto, el artículo 7º de la Ley 1ª de 1963, indica:



**MinTrabajo**  
República de Colombia

PROSPERIDAD  
PARA TODOS

1319

"Considerase incorporado al salario, para todos los efectos de liquidación de prestaciones sociales, el auxilio de transporte decretado por la Ley 15 de 1959 y decretos reglamentarios". (resaltado fuera de texto)

Así las cosas y para el caso en consulta, debemos concluir que el auxilio de transporte NO constituye salario, pero debe incluirse para efectos de liquidar las PRESTACIONES SOCIALES, esto es, cesantía, intereses a la cesantía y prima, sin que la norma indique que se tenga en cuenta para el pago de aportes parafiscales, toda vez que éstos se efectúan sobre el monto de la nómina mensual de salarios, entendida como la totalidad de los pagos hechos por concepto de los diferentes elementos integrantes del salario en los términos de la ley laboral.

La presente consulta se absuelve en los términos del Artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en virtud del cual los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento, constituyéndose simplemente en un criterio orientador.

Cordialmente,

**MYRIAM SALAZAR CONTRERAS**  
Coordinadora Grupo de Apoyo Jurídico, Normativo y de Consultas  
Oficina Asesora Jurídica

Proyecto: Realiz V 02-03-2013  
Revisó y reafirmó: Luján R- -08-2013  
Revisó y aprobó: Myriam S. 08-2013

**REMITENTE**

Nombre Razón Social:  
MINISTERIO DEL TRABAJO -  
REPUBLICA DE COLOMBIA  
Dirección:  
Carrera 14 No 99-33 piso 6  
Ciudad:  
BOGOTÁ D.C  
Departamento:  
BOGOTÁ D.C

TELÉFONO:  
4637855182500

**DESTINATARIO**

Nombre Razón Social:  
MUNICIPALIDAD DE MANIZALES  
Dirección:  
CALLE 21 44  
Ciudad:  
MANIZALES, CALDAS  
Departamento:  
CALDAS  
Fecha Emisión:  
14/02/2013 06:54:05

Carrera 14 No. 99 – 33 Edificio REM, Bogotá D.C., Colombia  
PBX: 4893900 [www.mintrabajo.gov.co](http://www.mintrabajo.gov.co)

DEVOLUCION  
 DESTINATARIO

Bogotá, D.C., 07/10/2013

Al contestar este Oficio, por favor cite este número: 2013-007622

Doctora  
**PAULA ANDREA OROZCO OSORIO**  
Secretaría del Despacho  
Secretaría de Servicios Administrativos  
ALCALDÍA DE MANIZALES  
Calle 19 No. 21-44  
Propiedad Horizontal CAM  
Manizales

Respetada doctora:

Hemos recibido su comunicación S.S.A. - GH 0797 del 23 de septiembre de 2013, radicada en esta Superintendencia bajo el No. 2013-007622 del 30 del mismo mes y año, relacionada con el concepto sobre el auxilio de transporte. Al respecto le manifiesto lo siguiente:

De conformidad con lo descrito en el artículo 17 de la Ley 21 de 1982, para efectos de la liquidación de aportes parafiscales se tendrá como 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."

El salario no solo es constituido por la remuneración ordinaria, fija o variable, sino por todo aquello que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación por el servicio prestado, independientemente de la forma en que dicha retribución sea nominada. Así lo señaló el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente. Javier Henao Hidrón. Fecha 21 de febrero de 1997.

El Consejo de Estado, en pronunciamiento No. 923 de fecha 27 de noviembre de 1996, con ponencia del Consejero Cesar Hoyos Salazar, estableció que en el régimen de empleados públicos, de manera general el criterio adoptado es el de que los pagos retributivos del servicio deben tener el carácter de habitual para que constituyan salario, exceptuando de dicha naturaleza, los pagos que sean ocasionales o los que sean pagados por mera liberalidad.

Pues bien, el elemento que caracteriza un pago que constituye salario, en forma independiente a la denominación legal o convencional que se le haya atribuido al mismo, es que éste sea entregado al



empleado como pago del servicio que efectivamente se ha prestado, y no como garantía de la debida ejecución de lo contratado.

En palabras del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente. Javier Henao Hidrón. Fecha 21 de febrero de 1997, para que un pago constituya salario, se debe cumplir con los siguientes requisitos:

1. Que exista una relación laboral;
2. Que la suma recibida corresponda a la contraprestación que el empleador debe al trabajador no sólo por prestación de sus servicios sino por el hecho de ponerse bajo la permanente subordinación del primero;
3. Que no corresponda a una gratuidad o mera liberalidad del empleador y que, además, no sea habitual, y
4. Que constituya un ingreso personal del trabajador y, por tanto, que no corresponda a lo que éste recibe en dinero o en especie para desempeñar a cabalidad las funciones encomendadas por el empleador (C.S. de J., S. de C.L., sentencias de 7 de abril de 1994 y 21 de abril de 1995, y C. de E., sección cuarta, sentencia de 13 de octubre de 1989).

En el mismo pronunciamiento, el citado Tribunal hace relación a los parámetros que se deben tener en cuenta, para considerar que un pago no es elemento constitutivo de salario, clasificándolos de la siguiente manera:

a. Las prestaciones sociales a que se refiere el Código Sustantivo del Trabajo en sus títulos VIII y IX, tales como, por ejemplo, el auxilio de cesantía, el auxilio monetario por enfermedad no profesional, la pensión de jubilación; entre estas prestaciones se incluye además, el calzado y el vestido de labor que el empleador debe suministrar al trabajador, teniendo en cuenta el monto de su remuneración (artículos 220 a 223, derogados por la ley 3ª. de 1969).

b. Lo que recibe el trabajador en dinero o en especie, no para su beneficio o enriquecimiento personal sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, llámense gastos de representación, auxilio de transporte, elementos de trabajo, auxilio de alimentación, etcétera;

c. Los beneficios o auxilios habituales u ocasionales, convencionales o contractuales u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando las partes disponen expresamente que no tendrán carácter salarial, tales como las primas extralegales, de vacaciones, de servicios o de navidad;

d. Las sumas que ocasionalmente o por mera liberalidad se cancelan al trabajador, como gratificaciones o bonificaciones ocasionales;

e. Los pagos o suministros en especie (verbigracia, alimentación, calzado o vestuario) siempre que las partes acuerden expresamente que no constituyen salario, sin perjuicio de lo previsto para el salario mínimo legal, y

f. Los pagos laborales que por disposición expresa de la ley no tienen carácter salarial, tales como el subsidio familiar, la participación en utilidades, las propinas, o las indemnizaciones por

## terminación del contrato de trabajo

Con similar criterio de interpretación al adoptado por el Alto Tribunal, la Corte Constitucional en Sentencia C- 710 del 9 de diciembre de 1996, al pronunciarse sobre la exequibilidad del artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo, Subrogado por el artículo 15 de la ley 50 de 1990, y referente a los pagos que no constituyen salario, enunció:

"En esta materia, es necesario recordar que la definición de lo que es factor salarial, corresponde a la forma como se desarrolla el vínculo laboral, y no a la existencia de un texto legal o convencional que lo consagre o excluya como tal, pues todo aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa de su servicio, sin importar su denominación, es salario. En esta materia, tal como lo establece el artículo 53 de la Constitución, la realidad prima sobre las formalidades pactadas por los sujetos que intervienen en la relación laboral. Por tanto, si determinado pago no es considerado salario, a pesar de que por sus características es retribución directa del servicio prestado, el juez laboral, una vez analizadas las circunstancias propias del caso, hará la declaración correspondiente".

Se concluye de los pronunciamientos expuestos, que una erogación decretada a favor de un trabajador constituirá factor salarial, cuando además de ser habitual y periódica, se conciba como el pago al servicio que es recibido por el empleador, del que devenga ganancia para el trabajador y no tenga como único fin, la debida ejecución de la labor contratada.

Siendo claras las características de los pagos que constituyen salario, pasamos a establecer la naturaleza del auxilio de transporte, con el objeto de especificar si puede o no ser tomado como factor salarial y por ende como parte de la base de liquidación de aportes parafiscales en el sector público.

El auxilio tiene por objeto facilitar al empleado llegar al sitio de labor pero no constituye una remuneración por su trabajo.

La Ley 15 de 1959 crea el subsidio patronal del transporte en los siguientes términos:

### **"CREACION DEL AUXILIO PATRONAL DE TRANSPORTE**

**ARTICULO 2o.** Establece a cargo de los patronos en los Municipios donde las condiciones de transporte así lo requieran, a juicio del Gobierno, el pago de transporte desde el sector de sus residencias hasta el sitio de su trabajo, para todos y cada uno de los trabajadores cuya remuneración no exceda de un mil quinientos pesos. (\$ 1.500.00) mensuales. El Gobierno podrá decretar en relación con este juicio las exoneraciones totales o parciales que considere convenientes, así como también podrán graduar su pago por escala de salarios, o número de trabajadores, o monto del patrimonio del respectivo taller, negocio o empresa.

**PARAGRAFO.** El valor del subsidio que se paga por auxilio de transporte no se computará como factor de salario se pagará exclusivamente por los días trabajados.

**ARTICULO 3o.** El valor que se paga por auxilio de transporte a que se

refiere el artículo anterior, cubrirá los pasajes que requiera el trabajador según el horario establecido por el parágrafo, y se calculará sobre el valor del pasaje en vehículos colectivos del servicio urbano, según la necesidad de transporte de cada trabajador.

**ARTICULO 4o.** Los patronos obligados por unas normas de la presente Ley podrán cumplir estableciendo directamente, si así lo prefieren, el servicio de transporte gratuito para sus trabajadores".

Por expresa disposición legal y desde el momento mismo de su creación, el auxilio de transporte no puede ser tomado como parte integrante del salario, condición cuyo alcance fue precisado, mediante la expedición y posterior entrada en vigencia de la Ley 1ª de 1963 "Por la cual se dictan normas sobre reajustes de salarios, se conceden unas autorizaciones al Gobierno y se dictan otras disposiciones", cuando en su artículo 7º determinó que "Considerase incorporado al salario, para todos los efectos de liquidación de prestaciones sociales, el auxilio de transporte decretado por la Ley".

Ahora bien, el Decreto 1258 del 30 de abril de 1959, reglamentario de la citada Ley 15 de 1959, sobre el particular del auxilio de transporte, determinó:

"Artículo 1º. Para efectos de lo dispuesto en la Ley 15 de 1959, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a. Se entiende por "auxilio de transporte", la cuota que entregarán a los trabajadores sus respectivos patronos en los municipios que determine el gobierno.

(..)

Artículo 3º. El auxilio de transporte se pagará en todo caso de acuerdo con la tarifa regular más baja que rija para los vehículos colectivos del servicio público urbano en la ciudad donde el trabajador resida o preste sus servicios.

Artículo 4º. Exclusivamente tendrán derecho a este auxilio los trabajadores que residan a una distancia de mil (1000) metros o más del lugar de trabajo".

Con posterioridad, y en virtud de lo contemplado en la Ley 5 de 1978, se le otorgó al Presidente de la República, facultades extraordinarias para modificar escalas de remuneración, revisar sistemas de clasificación y nomenclatura de empleos, y dictar otras disposiciones en materia de administración de personal, en virtud de las cuales se expidieron el Decreto 1042 de 1978 y 1045 de similar año.

El Decreto 1042 de 1978, en su artículo 42 señala: "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.
- g) La bonificación por servicios prestados.
- h) Los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión".

Si bien la expresión utilizada en la mencionada norma, hace relación a la generalidad de elementos integrantes del salario, debe entenderse que en el caso particular y concreto del auxilio de transporte, dicha condición solo puede predicarse para efectos de liquidación de prestaciones sociales, por cuanto así lo dispuso la ley de creación del auxilio, así como la norma que precisó su alcance.

Ahora bien, sobre el tema el Honorable Consejo de Estado, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Consejero Ponente: LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO, mediante concepto del ocho (8) de febrero de dos mil once (2011), autoriza la publicación con oficio No. 065247 del (9 de Marzo de 2011), Rad. No. 11001-03-06-000-2010-00069-00, Número interno 2.013, al absolver una consulta elevada por el señor Ministro de la Protección Social, de la época acerca de los elementos que integran la "nómina" a efectos de establecer los factores que hacen parte de la base para el cálculo de los aportes parafiscales al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF., conceptos de nómina, y de pagos verificados por descansos remunerados de ley y convencionales o contractuales, señala en forma expresa señaló:

*"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 dé. 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."*

Aparte que fue transcrito en Circular Externa 009 de 2011.

Siendo así las cosas, el auxilio de transporte no se incluye como base para el cálculo de los aportes parafiscales ni de seguridad social. Por regla general se entendería que al no ser factor salarial, no se tiene en cuenta como salario para ningún efecto legal, pero por expresa deposición legal, el auxilio de transporte se debe tener en cuenta a la hora de calcular las prestaciones sociales, esto según el artículo 7º de la Ley 1ª de 1963 que expone: se considera "incorporado al salario para todos los efectos de liquidación de prestaciones sociales".

Ahora bien, es preciso traer a colación el concepto del Ministerio de Trabajo de fecha 30 de agosto de 2013: "Así las cosas debemos concluir que el auxilio de transporte NO constituye salario, pero debe incluirse para efectos de liquidar las PRESTACIONES SOCIALES, esto es, cesantías, intereses a la cesantía y prima, sin que la norma indique que se tenga en cuenta para el pago de aportes parafiscales, toda vez que éstos se efectúan sobre el monto de la nómina mensual de salarios, entendida como la totalidad de los pagos hechos por concepto de los diferentes elementos integrantes del salario en

los términos de la ley laboral"

En el mismo sentido se pronunció el Departamento Administrativo de la Función Pública, radicado 20136000153321 del 7 de octubre de 2013:

"Por su parte, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación laboral, en sentencia del 30 de junio de 1989, al referirse a la naturaleza jurídica del auxilio de transporte, expresó:

"(...) es incontrovertible que su naturaleza jurídica no es, precisamente, la retribución de servicios, sino evidentemente, un medio de transporte en dinero o en servicio que se le da al trabajador para que desempeñe cabalmente sus funciones "

En último lugar, frente a este tema, la Corte Constitucional, en sentencia C-710 de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía, al efectuar un análisis del artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual establece qué pagos no constituyen salarios, expresó:

"... En esta materia es necesario recordar que la definición de lo que es factor salarial, corresponde a la forma como se desarrolla el vínculo laboral, y no a la existencia de un texto legal o convencional que lo consagre o excluya como tal, pues todo aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa de su servicio, sin importar su denominación, es salario.... Finalmente, nada obsta para que el legislador, en relación con determinadas prestaciones, establezca que ellas, a pesar de no ser salario, se consideren como tal, para asignarle determinados efectos. Así por ejemplo, el auxilio de transporte a pesar de no ser salario, debe considerarse como tal para efectos prestacionales".

De las normas transcritas y pronunciamientos de las Corporaciones Judiciales anteriores, se concluye que para la liquidación de los aportes parafiscales en el caso de las entidades estatales, la norma mensual de salarios está constituida por todos aquellos valores que habitual y periódicamente reciba el empleado como retribución por sus servicios. De esta manera además de la asignación básica mensual fijada para el empleo, integran la nómina los elementos o factores a que hace referencia el artículo 42 del Decreto 1042 de 1978, así como los demás valores creados conforme a la ley, que tengan la connotación de salario.

En el caso del auxilio de transporte, no se ha considerado como salario, sino como un medio de transporte para el cumplimiento a cabalidad del servicio, por ello la ley 344 de 1996 que trata de la racionalización del gasto público, en su artículo 17, hace aplicable a las entidades públicas lo previsto en el artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por la Ley 50 de 1990, en cuanto que el auxilio de transporte no constituye salario por lo cual no hará parte para la liquidación de los aportes parafiscales.

Quiere ello decir que la ley 344 de 1996, para la base de la liquidación de los aportes parafiscales tanto para el sector privado como para el sector público, toma en igualdad de condiciones la connotación de que el auxilio de transporte no es constitutivo de salario en la medida en que no retribuye, propiamente, los servicios, carácter que como se anotó ha sido

reiterado por las altas cortes"

En este orden de ideas, no cabe la menor duda para esta Superintendencia que el auxilio de transporte no se incluye como base para el cálculo de los aportes parafiscales ni de seguridad social.

Este concepto se emite de conformidad con el artículo 28 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

**LIDA REGINA BULA NARVAEZ**

Jefe Oficina Asesora Jurídica

FECHA DE ENVÍO: 29/10/2013 12:22:19 p.m.

Proyecto: Luz Martha Rojas Moscoso

Anexos: 0

Folios: 1

Por: Luz Martha Rojas Moscoso

Consecutivo: 2013-012221

Copia interna a: ,

Copia Externa a:



Calle 45 A # 9-46 Fax 3487804 Bogotá D.C., Colombia  
Línea Gratuita Nacional 018000910110 - en Bogotá 3487777 / PBX: 3487800.  
[www.ssf.gov.co](http://www.ssf.gov.co) - [contactenos@ssf.gov.co](mailto:contactenos@ssf.gov.co) - [ssf@ssf.gov.co](mailto:ssf@ssf.gov.co)



Concepto onulado de la Función Pública  
por petición de la SSF  
15/10/2013 1863



Departamento Administrativo  
de la **FUNCIÓN PÚBLICA**  
República de Colombia

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

Concepto



Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado No.: 20136000153321  
Fecha: 07/10/2013 10:19:55 a.m.

Bogotá D. C.,

Doctora

LIDA REGINA BULA NARVAEZ  
Jefe Oficina Asesora Jurídica  
Superintendencia de Subsidio Familiar  
[lbullan@ssf.gov.co](mailto:lbullan@ssf.gov.co)  
Calle 45 A No 9-46  
Bogotá DC

REF: **VIARIOS**. Auxilio de transporte como base de cotización para aportes parafiscales del Rad. 20132060141862. Del 16/09/2013

Respetada Doctora, reciba un cordial saludo:

En atención a la comunicación de la referencia, me permito remitirle copia del concepto radicado con el No. 20126000142511 del 6 de septiembre de 2012, mediante el cual esta Dirección Jurídica, se ocupa de examinar el tema de su consulta en referencia a si el auxilio de transporte se debe incluir a la base de liquidación de los aportes parafiscales, del cual se anexa copia. De conformidad con la normatividad vigente y la jurisprudencia, se concluye en el concepto:

*"En el caso del Auxilio de Transporte, no se ha considerado como salario, sino como un medio de transporte para el cumplimiento a cabalidad del servicio; por ello la Ley 344 de 1996 que trata de la racionalización del gasto público, en su artículo 17, hace aplicable a las entidades públicas lo previsto en el artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por la Ley 50 de 1990, en cuanto a que el auxilio de transporte no constituye salario, por lo cual no hará parte para la liquidación de los aportes parafiscales."*

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

*Claudia Hernández*  
**CLAUDIA PATRICIA HERNANDEZ LEON**  
Directora Jurídica

Daniel González /DFCA/CPHL/ Código. F 003 G 001 PR GD V 2 Anexo 5 folios





Departamento Administrativo  
de la Función Pública  
República de Colombia

Prosperidad  
para todos



Af contestar por favor cite estos datos:  
Radicado No.: 2012-6000142511  
Fecha: 06/09/2012 05:19:07 p.m.

Bogotá D. C.

Doctora:  
**VIRGINIA TORRES DE CRISTANCHO**  
Directora de Gestión de Recursos y Administración Económica  
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN  
Carrera 8ª No. 6-64 Piso 4o  
Bogotá D.C.

Ref.: VARIOS. Base para la liquidación de Aportes Parafiscales. Auxilio de Transporte y Prima de Vacaciones. Rad. 2012-206-014173-2

Respetada doctora:

En atención a su comunicación de la referencia, me permito indicarle lo siguiente:

1.- Con el fin de determinar los elementos que deben tenerse en cuenta al momento de liquidar aportes parafiscales, es importante señalar, en primer lugar, la diferencia que existe entre prestación social y salario:

**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". (Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, Sentencia de julio 18 de 1995.)

**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







Departamento Administrativo  
de la Función Pública  
República de Colombia

Prosperidad  
para todos

efectos en la liquidación de prestaciones sociales (Corte Constitucional, sentencia C-521 de 1995).

La Ley 4 de 1992 establece las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales. De conformidad con esta Ley el Gobierno Nacional es el competente para la fijación de elementos salariales y prestaciones sociales de los empleados públicos.

De acuerdo con lo señalado en el artículo 42 del Decreto 1042 de 1978, los siguientes son elementos salariales:

*"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 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."*

2.- Respecto del cálculo y pago de aportes parafiscales, de conformidad con el parágrafo 1° del artículo 1° de la Ley 89 de 1988, estos aportes se efectúan sobre la nómina mensual de salarios. La citada norma señala:

*"ARTICULO 1o. A partir del 1o de enero de 1989 los aportes para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- ordenados por las Leyes 27 de 1974 y 7a de 1979, se aumentan al tres por ciento (3%) del valor de la nómina mensual de salarios."*

*PARAGRAFO 1o. Estos aportes se calcularán y pagarán teniendo como base de liquidación el concepto de nómina mensual de salarios establecidos en el artículo 17 de la Ley 21 de 1982 y se recaudarán en forma conjunta con los aportes al Instituto de Seguros Sociales -ISS- o los del subsidio familiar hechos a las Cajas de Compensación Familiar o a la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero. Estas entidades quedan obligadas a aceptar la afiliación de todo empleador que lo solicite. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, -ICBF-, también podrá recaudar los aportes. Los recibos expedidos por las entidades recaudadoras constituirán prueba del pago de los aportes para fines tributarios." (Subrayado fuera de texto)*

A su vez, la Ley 21 de 1982, por la cual se modifica el régimen del subsidio familiar y se dictan otras disposiciones, preceptúa:

*"ARTICULO 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), Escuela Industrial 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." (Subrayado fuera de texto)*





De acuerdo con lo anterior, la base para liquidar los aportes parafiscales es la nómina de salarios, entendiéndose por tal, la totalidad de los pagos hechos por concepto de los diferentes elementos integrantes del salario en los términos de la Ley Laboral.

Al respecto, es importante señalar que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de estado, en concepto radicado No 1156 de 1998 del 11 de noviembre de 1998, C.P. César Hoyos Salazar, expresó:

*"1.5. La noción de nómina mensual de salarios para la contribución al ICBF. Como se analizó, el artículo 1o. de la ley 88 de 1988 dispuso que la contribución parafiscal al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar equivale al 3% "del valor de la nómina mensual de salarios" y el parágrafo 1o. de la misma norma remite, para fijar el concepto de nómina mensual de salarios, al artículo 17 de la ley 21 de 1982, el cual dispone que tal nómina equivale a la totalidad de los pagos efectuados por concepto de los diferentes elementos integrantes del salario "en los términos de la ley laboral, cualquiera que sea su denominación" y los realizados por descansos remunerados por ley o acuerdo convencional o contractual.*

*"Sobre la noción de nómina, para efectos de los aportes de las entidades públicas al régimen del subsidio familiar, al SENA, a la ESAP y a las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos, esta Sala, en consulta número 110 de mayo 20 de 1987, interpretó el artículo 17 de la ley 21 de 1982 en armonía con el decreto ley 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 fijada para los diferentes empleos, 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". Esta norma señala, además, los factores de salario." (Subrayado fuera de texto)*

En el mismo sentido 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.*

*"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 de sus servicios." (Subrayado y negrita fuera de texto)*

De acuerdo con las anteriores disposiciones, puede afirmarse que se entiende por salario la suma de los pagos retributivos del servicio con carácter habitual y periódico, tomando como parámetro los elementos consagrados en el artículo 42 del Decreto 1042 de 1978 en el caso de los empleados públicos.

Ahora bien, con respecto a la inclusión del Auxilio de Transporte para efectos de liquidar aportes parafiscales, tenemos que la Ley 344 de 1996 "Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones", señala:

*"ARTÍCULO 17. Por efecto de lo dispuesto en el artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 15 de la Ley 50 de 1990, se entiende que los acuerdos entre empleadores y trabajadores sobre los pagos que no constituyen salario y los pagos por auxilio de transporte no hacen parte de la base para liquidar los aportes con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, Instituto Colombiano de*





Departamento Administrativo  
de la Función Pública  
República de Colombia

Prosperidad  
para todos

*Bienestar Familiar, ICBF, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Régimen del Subsidio Familiar y contribuciones a la seguridad social establecidas por la Ley 100 de 1993.*

*Las Entidades Públicas que vienen atendiendo en forma directa y por convención colectiva el pago del subsidio familiar, podrán seguirlo haciendo de esa forma, sin que sea obligatorio hacerlo a través de una Caja de Compensación Familiar.*

*En los términos del presente artículo se entiende cumplida por las Entidades Públicas aquí mencionadas la obligación prevista en el artículo 15 de la Ley 21 de 1982." (Negrita y subrayado nuestro)*

De igual forma, la Ley 50 de 1990 "Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones", preceptúa:

*'ARTÍCULO 15. El artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:*

*ARTÍCULO 128. Pagos que no constituyen salario. No constituyen salario las sumas que ocasionalmente y por mera liberalidad recibe el trabajador del empleador, como primas, bonificaciones o gratificaciones ocasionales, participación de utilidades, excedente de las empresas de economía solidaria y lo que recibe en dinero o en especie no para su beneficio, ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, como gastos de representación, medios de transporte, elementos de trabajo y otros semejantes. Tampoco las prestaciones sociales de que tratan los títulos VIII y IX, ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando las partes hayan dispuesto expresamente que no constituyen salario en dinero o en especie, tales como la alimentación, habitación o vestuario, las primas extralegales, de vacaciones, de servicios o de navidad.'*

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, en Sentencia del 30 de junio de 1989, al referirse a la naturaleza jurídica del Auxilio de Transporte, expresó:

*"(...) es incontrovertible que su naturaleza jurídica no es, precisamente, la retribución de servicios, sino, evidentemente, un medio de transporte en dinero o en servicio que se le da al trabajador para que desempeñe cabalmente sus funciones." (Subrayado fuera de texto).*

En último lugar, frente a este tema, la Corte Constitucional, en sentencia C-710 de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía, al efectuar un análisis del artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual establece qué pagos no constituyen salario, expresó:

*"...En esta materia, es necesario recordar que la definición de lo que es factor salarial, corresponde a la forma como se desarrolla el vínculo laboral, y no a la existencia de un texto legal o convencional que lo consagre o excluya como tal, pues todo aquello que recibe el trabajador como contraprestación directa de su servicio, sin importar su denominación, es salario... Finalmente, nada obsta para que el legislador, en relación con determinadas prestaciones, establezca que ellas, a pesar de no ser salario, se consideren como tal, para asignarle determinados efectos. Así, por ejemplo, el auxilio de transporte a pesar de no ser salario, debe considerarse como tal, para efectos prestacionales." (Subrayado fuera de texto)*

De las normas transcritas y pronunciamientos de las Corporaciones Judiciales anteriores, se concluye que para la liquidación de los aportes parafiscales en el caso de las entidades estatales, la nómina mensual de salarios esté constituida por todos aquellos valores que habitual y periódicamente reciba el empleado como retribución por sus servicios. De esta manera, además de la asignación básica mensual fijada para el empleo, integran la nómina los elementos o factores a que hace referencia el artículo 42 del Decreto 1042 de 1978, así como los demás valores creados conforme a la ley, que tengan la connotación de salario.





Es el caso del Auxilio de Transporte, no se ha considerado como salario, sino como un medio de transporte para el cumplimiento a cabalidad del servicio; por ello la Ley 344 de 1996 que trata de la racionalización del gasto público, en su artículo 17, hace aplicable a las entidades públicas lo previsto en el artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por la Ley 50 de 1990, en cuanto a que el auxilio de transporte no constituye salario, por lo cual no hará parte para la liquidación de los aportes parafiscales.

Quiere ello decir que la Ley 344 de 1996, para la base de liquidación de los aportes parafiscales, tanto para el sector privado como para el público, toma en igualdad de condiciones la connotación de que el Auxilio de Transporte no es constitutivo de salario en la medida en que no retribuye, propiamente, los servicios; carácter que, como se anotó, ha sido reiterado por las Altas Cortes.

De otro lado, con respecto a la inclusión de los pagos efectuados por concepto de vacaciones en la liquidación de los aportes parafiscales con destino al ICBF, SENA y Cajas de compensación familiar, se tiene lo siguiente:

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera Ponente: Dra. Ligia López Díaz Bogotá, en sentencia del 25 de septiembre de 2008, Radicación número: 25000-23-27-000-2004-90723-01(16015), manifestó:

*"Ahora bien, en cuanto a si las vacaciones compensadas en dinero a los trabajadores en misión de una Empresa de Servicios Temporales, constituyen base para liquidar los aportes, que es lo que se discute en el presente caso, la Sala se pronunció en los siguientes términos:*

*"La característica fundamental y esencial de esta clase de empresas de servicios temporales, es que cuentan con trabajadores en misión quienes cumplen con la labor para la cual una empresa diferente contrata los servicios de esta clase de entes.*

*Dichos trabajadores en misión, según las normas mencionadas tienen derecho a:*

- a) Un salario ordinario equivalente al de los trabajadores de la usuaria que desempeñen la misma actividad, aplicando para el efecto las escalas de antigüedad vigentes en la empresa.*
- b) Gozar de los beneficios que el usuario tenga establecidos para sus trabajadores en el lugar de trabajo, en materia de transporte, alimentación y recreación.*
- c) Compensación monetaria por vacaciones y prima de servicios proporcional al tiempo laborado cualquiera que éste sea.*
- d) En lo pertinente se les aplicará lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas del Régimen Laboral.*

*Según lo anterior, a juicio de la Sala no puede considerarse que la compensación en dinero de las vacaciones de los trabajadores en misión corresponda a una indemnización. Su satisfacción atiende, no por la existencia de un perjuicio o daño, sino por la naturaleza misma de temporal del empleo y está consagrada como un derecho para esta clase de trabajadores, como es un derecho para los trabajadores de planta, disfrutar de las vacaciones anuales remuneradas.*

*De otra parte, el pago de las vacaciones que no son disfrutadas en tiempo en virtud del contrato de trabajo cuyo objeto es la prestación de servicios temporales, tampoco puede considerarse como un pago ocasional o por mera liberalidad del empleador, toda vez que la naturaleza misma de temporal, excluye la posibilidad de que el empleador pueda escoger entre una u otra opción. (...)*

*Las vacaciones no pueden ser compensadas en dinero, salvo, el caso en que el contrato de trabajo termine sin que el trabajador haya disfrutado de sus vacaciones, como el caso de los trabajadores en misión, acento en el cual habrá lugar a su compensación en dinero por el año de servicios cumplido y en proporción por fracción de año, siempre que el contrato sea superior a 3 meses.*

*Por lo anteriormente expuesto, no pueden aceptarse los argumentos del apelante en el sentido de que como el pago en dinero de las vacaciones, de acuerdo con el artículo 189 del Código Sustantivo del Trabajo, tiene*





Departamento Administrativo  
de la Función Pública  
República de Colombia

Prosperidad  
para todos

*naturaleza indemnizatoria, está excluido de la base de los aportes en mención, toda vez que, en el mencionado artículo, no se le atribuye tal carácter a las vacaciones pagadas en dinero, y como quedó expuesto, la compensación se trata de un derecho legal de los trabajadores en misión de esta clase de empresas de servicios temporales.*

*En conclusión, la compensación monetaria de las vacaciones hace parte de la base para el cálculo de los aportes parafiscales y dado que sobre dicha suma no se acreditó su pago, es improcedente su deducción, por disposición expresa del artículo 108 del Estatuto Tributario. En consecuencia este cargo tampoco está llamado a prosperar y deberá confirmarse la sentencia impugnada. (Negrita y subrayado fuera del texto).*

Como podemos observar, inicialmente el Alto Tribunal se refirió a la inclusión de la "compensación de las vacaciones" como factor salarial para la liquidación de los aportes parafiscales, la cual se encuentra regulada como una figura autónoma en el artículo 20° del Decreto 1045 de 1978. De acuerdo con esta interpretación, esta Dirección consideró que únicamente se debía incluir dicho elemento como base para la liquidación de aportes parafiscales.

Ahora bien, recientemente, en sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Radicación: 63001-23-31-00-2006-00003-01 de fecha 1 de marzo de 2012, Consejero Ponente: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, se indicó:

*"En cuanto a la compensación monetaria por vacaciones, el problema jurídico radica en establecer si esa compensación es deducible y si, para el efecto, es necesario que el contribuyente acredite el pago de aportes parafiscales.*

*Para resolver el asunto interesa definir: (i) si para efectos de la deducción regulada en el artículo 108 del estatuto tributario el "descanso remunerado", y "la compensación monetaria por vacaciones" son conceptos jurídicamente equivalentes y, (ii) si, siendo o no conceptos jurídicamente equivalentes, son deducibles previo pago de los aportes parafiscales.*

*Sobre lo primero, la Sala considera que el "descanso remunerado" es equivalente a la "compensación monetaria por vacaciones", pues ambas figuras se cimentan en el derecho fundamental al descanso. Esta circunstancia permite inferir que a pesar de que las dos figuras jurídicas están reguladas de manera independiente, pueden tratarse de manera similar, por equidad, en materia tributaria, puesto que el trato disímil supone una discriminación irrazonable e injustificable*

*Para la Sala, así como el descanso remunerado, pese a que no es salario, es deducible, en el mismo sentido, la compensación monetaria por vacaciones, no es salario, pero también es deducible porque la finalidad de ambas figuras atañe al derecho fundamental al descanso.*

*...dado que el inciso segundo del artículo 108 estatuto tributario, por excepción, permite la deducción del descanso remunerado, por equidad, el mismo tratamiento debe recibir la compensación monetaria por vacaciones y, por lo mismo, debe cumplir el mismo requisito previsto para el descanso remunerado, como es, acreditar el pago de los aportes parafiscales.*

*Ahora, la parte actora también alega que las normas que regulan los aportes parafiscales no prevén que la compensación monetaria por vacaciones forme parte de la base gravable, porque estas normas también aluden al descanso remunerado, que, como se dijo, tiene una regulación jurídica independiente.*

*Efectivamente, el artículo 7° de la Ley 21 de 1982 regula los sujetos que están obligados a pagar el subsidio familiar y a efectuar aportes para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).*

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 12 de noviembre de 2003, exp. 13348, M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié.





El artículo 9° dispone que tales sujetos pagarán una suma equivalente al cierto porcentaje del monto de sus respectivas nóminas.

El artículo 17 de la Ley 21 de 1982 define lo que debe entenderse por nómina, en los siguientes términos:

"ART. 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), Escuela Industrial 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."

Habida cuenta de que el artículo 17 de la ley 21 de 1982 también alude a los descansos remunerados, de manera restrictiva podría entenderse que se refiere exclusivamente a estos.

Sin embargo, se insiste en que, si bien gramaticalmente el descanso remunerado es diferente a la compensación monetaria por vacaciones, y hasta tienen regulación jurídica independiente, pues el primer evento implica el ejercicio mismo del descanso, en tanto el segundo no, ambas figuras se cimentan en el derecho fundamental al descanso y en el hecho de que debe ser garantizado de alguna manera.

De manera que no existe una justificación razonable que permita darles un tratamiento diferente para efectos tributarios, pero, precisamente por eso, en términos de equidad, en ambos casos, el contribuyente debe acreditar el pago de los aportes parafiscales, porque, igualmente, los dos conceptos integran la base gravable de tales aportes."

Teniendo en cuenta el pronunciamiento del Consejo de Estado, el 16 de abril de 2012, el Ministerio de Trabajo expidió la Circular Externa No. 018, en la cual unifica los criterios para el sector privado en materia de aportes parafiscales al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, y señala que todos los pagos por concepto de vacaciones deben estar incluidos en la liquidación de los mencionados aportes, al expresar:

#### "II. VACACIONES COMPENSADAS

El artículo 186 del Código Sustantivo del trabajo, define las vacaciones como un descanso remunerado e 15 días hábiles consecutivos, una vez cumplido el año de servicios; razón por la cual las vacaciones no se incluyen para la liquidación de las prestaciones sociales ni para la liquidación de los aportes al Sistema Integral de Seguridad Social, por cuanto no constituyen factor salarial ni se incluye dentro del salario.

"( . . )

De acuerdo con el mandato legal al ser las vacaciones un descanso remunerado, los pagos por dicho concepto hace parte del concepto de nómina mensual de salarios y por tanto, se incluyen en la base para liquidar los aportes parafiscales al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar.

"( . . )

La Sala de Consulta y Servicio Civil de esa alta corporación en Concepto No. 2.013 del 8 de febrero de 2011, con referencia a los factores que hacen parte de la base para el cálculo de los aportes parafiscales al ICBF, conceptuó: que para determinar la base de liquidación de los aportes parafiscales, las vacaciones reconocidas en dinero en cualquier momento en la relación laboral o al final de ella 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 21 de 1982; así mismo estableció que, para efectos de determinar la base para el cálculo de los aportes parafiscales, además de la totalidad de los pagos hechos por descansos remunerados, los factores salariales que se deben considerar "nómina" en términos del artículo 17 de la Ley 21 de 1982 son los que la ley laboral reconoce como tales.

En el marco de la normatividad precitada, y bajo el entendimiento que el descanso remunerado de que trata el artículo 17 de la Ley 21 de 1982, comprende tanto las vacaciones disfrutadas como las pagadas en dinero y por ende en ambos casos el pago se origina en la obligación de remuneración del descanso a que tiene derecho el trabajador, lo que determina su inclusión en la base sobre la cual se liquidan los aportes al SENA, ICBF y Cajas

"Tú sirves a tu país, nosotros te servimos a ti"

Carrera 6 No. 12-82, Bogotá D.C., Colombia • Teléfono: 324 486987 • Fax: 341 0515 • Línea gratuita 018000 947 770  
Código Postal: 111711. Internet: [www.dafp.gov.co](http://www.dafp.gov.co) • Email: [webmaster@dafp.gov.co](mailto:webmaster@dafp.gov.co)





Departamento Administrativo  
de la Función Pública  
República de Colombia

Prosperidad  
para todos

de Compensación Familiar, este Ministerio, en aras de establecer un criterio unificado frente al tema, y acogiendo el concepto 2013 del 8 de febrero de 2011 de la Sala de Consulta y servicio Civil, se permite precisar que las vacaciones reconocidas en dinero en cualquier momento de la relación laboral o al final de ella hacen parte de los pagos verificados por descansos remunerados de ley y convencionales o contractuales de que trata el artículo 17 de la Ley 21 de 1982 y, en consecuencia, hacen parte de la base para liquidar el aporte parafiscal al SENA, ICBF, y Cajas de Compensación Familiar"

En la citada Circular, el Ministerio del Trabajo unifica los criterios para la liquidación de aportes parafiscales en el sector privado, señalando que con fundamento en los pronunciamientos del Consejo de Estado, los pagos por concepto de descansos remunerados -vacaciones-, deben hacer parte de dicha liquidación.

Es claro, entonces, que de conformidad con lo señalado por el Consejo de Estado, las vacaciones y los elementos inherentes a ellas, hacen parte de la base de liquidación de los aportes parafiscales, resaltando en todo caso, que los criterios para determinar la base de liquidación de los mencionados aportes son los mismos para los sectores privado y público.

Por lo anterior, esta Dirección Jurídica, acogiendo la posición expuesta por el Consejo de Estado en la sentencia con Radicación: 83001-23-31-00-2006-00003-01 de fecha 1 de marzo de 2012, considera procedente adoptar un nuevo criterio sobre el particular, en el sentido que todos los pagos efectuados por las entidades públicas a sus servidores, por concepto de descanso remunerado -vacaciones y compensación de las mismas-, deben ser incluidos en la liquidación de los aportes parafiscales con destino al ICBF, SENA y Caja de Compensación Familiar.

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,

*Claudia Hernández*  
CLAUDIA PATRICIA HERNANDEZ LEON  
Directora Jurídica

Mónica Herrera/CPHL GCJ 601 Rad. 2012-206-014173-2

