



Concepto 76701 de 2019 Departamento Administrativo de la Función Pública

20196000076701

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20196000076701

Fecha: 12-03-2019 11:45 am

Bogotá D. C.

REF. REMUNERACION. Aportes a los sistemas de seguridad social. Ingreso base de cotización para calcular las cotizaciones al sistema general de seguridad social en salud y pensiones de los empleados públicos. RAD. 20199000036372 de fecha 01/02/2019.

En atención a la comunicación de la referencia en la cual se solicita se informe que ingreso se debe tener en cuenta para efectos del reconocimiento y pago de las prestaciones económicas a los afiliados cotizantes en el Régimen Contributivo, en caso de licencia por enfermedad general, me permito informar:

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 430 de 2016, este Departamento Administrativo tiene como objeto el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las entidades y organismos del Estado, su organización y funcionamiento, el desarrollo de la democratización de la gestión pública y el servicio al ciudadano, mediante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, la asesoría y la capacitación, sin que tales atribuciones comporten, de manera alguna, la definición de casos particulares que se presenten al interior de las diferentes entidades.

En ese sentido, la resolución de los casos particulares corresponderá en todos los casos a la autoridad empleadora y nominadora, en cuanto es la instancia que conoce de manera cierta y documentada la situación particular de su personal y, además, en desarrollo de los principios de la especialización presupuestal y de la autonomía administrativa, constituye el único órgano llamado a producir una declaración de voluntad con efectos vinculantes en el mundo del derecho.

Por tanto, este Departamento en ejercicio de sus funciones, realiza la interpretación general de las disposiciones legales; sin embargo, no le corresponde la valoración de los casos particulares, y carece de competencia para ordenar reconocimientos de elementos salariales o prestacionales pues este Departamento Administrativo no es la entidad empleadora ni nominadora en los casos que se consultan.

Es procedente informar que esta Dirección ha tenido la siguiente posición respecto a los factores de salario que se deben tener en cuenta para efectos del reconocimiento y pago de las prestaciones económicas a los afiliados cotizantes en el Régimen Contributivo, en caso de licencia por enfermedad:

La Ley [100](#) de 1993 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”, expresa frente al tema de incapacidades:

«ARTICULO 206-. Incapacidades. Para los afiliados de que trata el literal a. del artículo 157, el régimen contributivo reconocerá las incapacidades generadas en enfermedad general, de conformidad con las disposiciones legales vigentes... (...)». (Subrayado fuera de texto)

«ARTÍCULO 17. OBLIGATORIEDAD DE LAS COTIZACIONES. <Artículo modificado por el artículo [4](#) de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Durante la vigencia de la relación laboral y del contrato de prestación de servicios, deberán efectuarse cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones por parte de los afiliados, los empleadores y contratistas con base en el salario o ingresos por prestación de servicios que aquellos devenguen.

La obligación de cotizar cesa al momento en que el afiliado reúna los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez, o cuando el afiliado se pensione por invalidez o anticipadamente.

Lo anterior sin perjuicio de los aportes voluntarios que decida continuar efectuando el afiliado o el empleador en los dos regímenes. »

«ARTÍCULO 18. BASE DE COTIZACIÓN. <Inciso 4 y párrafo modificado por el artículo [5](#) de la Ley 797 de 2003. (El artículo 5 de la Ley 797 de 2003 transcribe todo el artículo). El nuevo texto es el siguiente:> La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual.

El salario 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 señale el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4a. 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.

Las cotizaciones de los trabajadores cuya remuneración se pacte bajo la modalidad de salario integral, se calculará sobre el 70% de dicho salario.

En todo caso, el monto de la cotización mantendrá siempre una relación directa y proporcional al monto de la pensión.

PARÁGRAFO 1. En aquellos casos en los cuales el afiliado perciba salario de dos o más empleadores, o ingresos como trabajador independiente o por prestación de servicios como contratista, en un mismo período de tiempo, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas en forma proporcional al salario, o ingreso devengado de cada uno de ellos, y estas se acumularán para todos los efectos de esta ley sin exceder el tope legal. Para estos efectos, será necesario que las cotizaciones al sistema de salud se hagan sobre la misma base.

En ningún caso el ingreso base de cotización podrá ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente. Las personas que perciban ingresos inferiores al salario mínimo legal mensual vigente, podrán ser beneficiarias del Fondo de Solidaridad Pensional, a efectos de que éste le complete la cotización que les haga falta y hasta un salario mínimo legal mensual vigente, de acuerdo con lo previsto en la presente ley»

Por su parte, el Decreto Ley [3135](#) de 1968, por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado, y se

regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales, señala:

«ARTÍCULO 18. AUXILIO POR ENFERMEDAD. En caso de incapacidad comprobada para desempeñar sus labores, ocasionada por enfermedad, los empleados o trabajadores tendrán derecho a que la respectiva entidad de previsión social le pague, durante el tiempo de la enfermedad, las siguientes remuneraciones:

- - a) Cuando la enfermedad fuere profesional, el sueldo o salario completo durante ciento ochenta (180) días, y
 - b) Cuando la enfermedad no fuere profesional, las 2 terceras partes (2/3) del sueldo o salario durante los primeros noventa (90) días y la mitad del mismo por los noventa (90) días siguientes.

PARAGRAFO. La licencia por enfermedad no interrumpe el tiempo de servicio.

Cuando la incapacidad excede de ciento ochenta (180) días el empleado o trabajador será retirado del servicio y tendrá derecho a las prestaciones económicas y asistenciales que este decreto determina.»

A su vez, el Decreto 1848 de 1969, por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968, establece:

«ARTICULO 9. PRESTACIONES. En caso de incapacidad comprobada para trabajar, motivada por enfermedad no profesional, los empleados públicos y los trabajadores oficiales tienen derecho a las siguientes prestaciones:

- a. Económica, que consiste en el pago de un subsidio en dinero, hasta por el término máximo de ciento ochenta (180) días, que se liquidará y pagará con base en el salario devengado por el incapacitado, a razón de las dos terceras partes (2/3) de dicho salario, durante los primeros noventa (90) días de incapacidad y la mitad del mencionado salario durante los noventa (90) días siguientes, si la incapacidad se prolongare; y
- b. Asistencial, que consiste en la prestación de servicios médicos, farmacéuticos, quirúrgicos, de laboratorio y hospitalarios, a que hubiere lugar, sin limitación alguna y por todo el tiempo que fuere necesario. »

Con respecto al ingreso base para calcular las cotizaciones al Sistema General de Pensiones de los servidores públicos, el Decreto 1158 de 1994 "Por el cual se modifica el artículo 6º del Decreto 691 de 1994", establece lo siguiente:

«ARTÍCULO 1º. El artículo 6º 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, estará 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 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 igual manera, es importante precisar que el artículo 33 de la Ley [1393](#) de 2010 consagra lo siguiente:

«ARTÍCULO 33. Las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud deben hacerse sobre la misma base de las cotizaciones efectuadas al Sistema de Riesgos Profesionales y de las realizadas al Sistema General de Pensiones. Para afiliar a un trabajador, contratista o a cualquier persona obligada a cotizar al Sistema de Riesgos Profesionales debe demostrarse que se encuentra cotizando a los Sistemas Generales de Seguridad Social en Salud y de Pensiones.

Cuando en virtud de la normativa vigente una persona no esté obligada a afiliarse y cotizar al Sistema General de Riesgos Profesionales, tales como pensionados y trabajadores independientes, no se aplicará lo previsto en el presente artículo. »

De lo anteriormente señalado puede inferirse que no es viable calcular aportes al sistema de salud sobre factores distintos a los señalados en el Decreto [1158](#) de 1994 y, por ende, tampoco para efectos del reconocimiento de las prestaciones económicas.

No obstante, la Superintendencia Nacional de Salud, mediante la Circular Externa N° 011 del 4 de diciembre de 1995, precisó lo siguiente:

« [...] 1.2. INGRESOS BASE DE COTIZACION

La información suministrada como base de la cotización, será la sumatoria de todos los ingresos efectivamente devengados durante el mes inmediatamente anterior reportados por los patronos en la liquidación de aportes, los cuales constituyen la base para el cálculo global de la integridad y corrección de las cifras que se incluyen en la Declaración de Giro y Compensación, y corresponde a lo registrado en los libros de contabilidad de los empleadores, pagadores de pensiones. Para los trabajadores independientes, corresponde al ingreso determinado por la Entidad Promotora de Salud de acuerdo con el sistema de presunción establecido por esta Superintendencia (Artículo 4º Decreto 1070 de 1995).

1.3. INCAPACIDAD POR ENFERMEDAD GENERAL

Es el reconocimiento de la prestación de tipo económico y pago de la misma que hacen las EPS a sus afiliados cotizantes no pensionados, por todo el tiempo en que estén inhabilitados física o mentalmente para desempeñar en forma temporal su profesión u oficio habitual. En ningún caso se le pagará a un afiliado al sistema simultáneamente incapacidad por enfermedad general, incapacidad por enfermedad profesional y pensión de invalidez absoluta o por gran invalidez.

El valor a pagar es dos terceras partes (2/3) del salario que devengue el trabajador durante los primeros noventa (90) días de incapacidad, y la mitad (1/2) durante los siguientes noventa (90) días. (Artículo 18 Decreto 3135 de 1968 - Artículo 9 Decreto 1848 de 1969 y Artículo 227 del Código Sustantivo del Trabajo). En el caso de salario variable, aplicable a trabajadores que no devenguen salario fijo, se tendrá como base el promedio de los doce (12) meses anteriores a la fecha de inicio de la incapacidad, o todo el tiempo si éste fuere menor. (Artículo 288 del Código

Sustantivo del Trabajo)

El pago lo hará directamente el empleador al afiliado cotizante dependiente, con la misma periodicidad de su nómina, los valores así reconocidos se descontarán a más tardar en las dos siguientes liquidaciones del pago de cotizaciones a la EPS donde esté afiliado el cotizante. Cuando se presenten traslados de EPS, los descuentos deberán ser realizados a la nueva entidad en su primer pago quien repetirá en la parte correspondiente ante la anterior.

Para los trabajadores independientes, el valor de las incapacidades de cada mes deberá descontarse en el siguiente pago de cotización.

Sí resultare saldo a favor del empleador o trabajador independiente, la EPS pagará dicho valor dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación de la liquidación..>

Por su parte la Subdirección Técnica de pensiones y otras prestaciones del Ministerio de Salud, mediante memorando No. 21631400211303, manifestó lo siguiente:

«[...] Lo anterior significa que el sistema general de seguridad social en salud no puede reconocer prestaciones económicas sobre ingresos o emolumentos que no fueron reportados en el IBC del servidor público, toda vez que en cumplimiento de los dispuesto en el artículo 207 de la ley 100 de 1993, los cálculos de provisión para el pago de las incapacidades y el reconocimientos las EPS por licencia de maternidad que hace el FOSYGA se realizan con base en el ingreso base de cotización y no sobre otros valores, lo cual rompería con el principio de equilibrio financiero sobre el cual se soporta el sistema general de seguridad social en salud.

Por lo anteriormente expuesto, en concepto de esta Subdirección, en el régimen contributivo el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas por incapacidad de origen común, licencia de maternidad y licencia de paternidad a los servidores públicos se liquidara y pagara conforme al ingreso base de cotización del último periodo de cotización, teniendo en cuenta los factores de salario señalados en el Decreto 1158 de 1994, el cual por expresa remisión del parágrafo 1 del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, se aplica para calcular la base de cotización en salud, por lo tanto, en aquellos eventos en que el servidor público perciba sumas o emolumentos adicionales no incluidos en el IBC declarado, la diferencia que resulta entre el IBC declarado sobre el cual se liquidara la prestación económica y aquellas no estará a cargo del sistema general de seguridad social .

De acuerdo con lo anterior, en lo que respecta al ingreso base de liquidación - IBL, para la prestación económica por incapacidad temporal por enfermedad general, tratándose de trabajadores dependientes, las EPS lo reconocen tomado el salario base de cotización del afiliado del mes calendario anterior al de la iniciación de la incapacidad por enfermedad o licencia de maternidad.

De requerir información adicional, podrá dirigirse al Ministerio de Salud y de la Protección Social, con el fin de obtener un pronunciamiento sobre el particular.

Para mayor información respecto a temas del empleo público, me permito indicar que en el link <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

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

Cordialmente,

JOSE FERNANDO CEBALLOS ARROYAVE

Asesor con Funciones de la Dirección Jurídica

Mercedes Avellaneda.

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2026-01-30 00:10:06