**ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES – Modalidad de contratación**

En relación con la contratación directa, hay que señalar que se trata de uno de los procedimientos excepcionales a la licitación pública, pero, aun así, se encuentra sometido a todos los principios que rigen la contratación pública y la función administrativa. Su excepcionalidad obedece a razones como la conveniencia, la necesidad, la competitividad, la reserva y exclusividad de oferentes, que hacen más conveniente la selección directa del contratista, como ocurre en el caso de la adquisición de bienes inmuebles por las entidades estatales.

**ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES ─ Reglas**

[…] Las reglas para la adquisición de inmuebles mediante contratación directa se encuentran definidas, precisamente, en el artículo 2.2.1.2.1.4.10 del Decreto 1082 de 2015. Este artículo establece los estudios específicos que las entidades estatales deben realizar antes de la suscripción del contrato. Dichos estudios son los siguientes: i) avalúo con una institución especializada de los bienes inmuebles identificados que satisfagan las necesidades de las entidades estatales; y ii) el análisis y comparación de las condiciones de los inmuebles y las opciones de adquisición. Se podrá prescindir del avaluó cuando la entidad haga parte de un proyecto inmobiliario para adquirir el bien inmueble que satisfaga la necesidad

**SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL – Verificación**

La Seguridad Social es un servicio público obligatorio, cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado y es prestado por entidades públicas y privadas. Mediante esta se evitan desequilibrios económicos y sociales que, de no resolverse, significarían la reducción o la pérdida de los ingresos por causa de contingencias como la enfermedad, los accidentes, la maternidad o el desempleo, entre otras. De acuerdo con la Ley 100 de 1993, el Sistema de Seguridad Social Integral en Colombia se compone de los sistemas de pensiones, de salud y de riesgos laborales y de los servicios sociales complementarios.

El artículo 50 de la Ley 789 de 2002 dispuso como obligación de quien quiere *celebrar, renovar o liquidar* contratos de cualquier naturaleza con entidades del sector público, cumplir con las obligaciones a los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a la Caja de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje. Asimismo, faculta a la entidad estatal, al momento de *liquidar* los contratos, para verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente a los aportes mencionados durante toda su vigencia, estableciendo una correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debió cotizar.

**SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL – Contratos de cualquier naturaleza**

Estar al día en el pago de las obligaciones relacionadas con el Sistema de Seguridad Social Integral es un requisito cuya verificación debe realizarse en distintos momentos del proceso contractual. Además, dicha verificación deberá efectuarse en relación con todos los contratos que celebren las entidades estatales independientemente de su naturaleza o modalidad de selección. Tal conclusión se deriva del mismo artículo 50 de la Ley 789 de 2002 según el cual  la celebración, renovación o liquidación por parte de un particular, *de contratos de cualquier naturaleza* con entidades del sector público, requerirá para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a ello haya lugar.

De esta manera, la verificación del cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el Sistema de Seguridad Social Integral se deberá realizar en los contratos que se celebren para la adquisición de bienes inmuebles de que trata el artículo 2.2.1.2.1.4.10 del Decreto 1082 de 2015, en la medida que ni el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, ni el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 se refiere exclusivamente a una tipología contractual o a una modalidad de selección particular sino a cualquier contrato que celebre una entidad estatal.



Bogotá D.C., **27 de septiembre de 2022**

Señor

**Cristian Andrés Soto Moreno**

Bogotá D.C

**Concepto C – 617 de 2022**

**Temas**: ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES– Modalidad de contratación / ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES ─ Reglas / SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL – Verificación / SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL – Contratos de cualquier naturaleza

**Radicación**: Respuesta a consulta P20220816008085

Estimado Señor Soto,

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública− Colombia Compra Eficiente responde su consulta radicada el 16 de agosto de 2022.

**1. Problema planteado**

Usted plantea las siguientes preguntas:

«En el marco del proceso de contratación establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.10 del Decreto 1082 de 2015 Adquisición de bienes inmuebles, luego de surtir el avalúo del bien inmueble y el análisis de las condiciones que satisfacen los intereses de la entidad pública, ¿es necesario que el propietario y vendedor del bien inmueble acredite el cumplimiento de las obligaciones sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje ?.

Lo anterior, teniendo en cuenta que dada la naturaleza del contrato de compraventa de un bien inmueble, este no implica o involucra la prestación de un servicio por una persona natural en favor de una persona natural o jurídica de derecho público o privado, máxime si se tiene en cuenta que por lo general, el valor del contrato se paga en un (1) único pago. Por lo que se requiere respetuosamente, que se emita un concepto frente a su obligatoriedad o no con el fin de gestionar lo pertinente»

**2. Consideraciones**

En ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3.5 y 11.8 del Decreto 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resuelve consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares o conceptuar sobre el alcance de normas ajenas a la contratación estatal desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes de la contratación estatal ni para interpretar el alcance de cualquier norma vigente en el ordenamiento jurídico.

La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública[[1]](#footnote-1). Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, brindar asesorías sobre casos puntuales ni interpretar normas ajenas al sistema de compras públicas.

En este contexto, la Subdirección –dentro de los límites de sus atribuciones–resolverá la consulta conforme a las normas generales en materia de contratación estatal. Para estos efectos, se analizarán los siguientes temas: i) adquisición de bienes inmuebles y ii) la acreditación del cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la Seguridad Social Integral en las diferentes etapas de los procesos de contratación pública.

La Agencia Nacional de Contratación Pública ― Colombia Compra Eficiente ha abordado el tema de la adquisición de inmuebles en los conceptos identificados con los radicados No. 4201813000009378 del 19 de noviembre de 2018 y 4201713000003535 del 10 de julio de 2017, así como en los conceptos C-126 del 26 de marzo de 2020, C-561 del 8 de octubre de 2021 y C-069 del 9 de marzo de 2022. Asimismo, sobre el régimen de seguridad social, se pronunció en los conceptos con radicado 42019130000005594 de 30 de septiembre de 2019, 4201913000006384 de 21 de octubre de 2019, 4201912000007492 de 17 de diciembre de 2019, C-040 de 5 de febrero de 2020, C-042 de 5 de febrero de 2020, C-134 del 7 de abril 2021 y C-038 del 1 de marzo de 2022. La tesis expuesta en estos conceptos se reitera y, en lo pertinente, se complementa a continuación:

**2.1. Adquisición de bienes inmuebles**

Según el literal i) del numeral 4 del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, las entidades estatales podrán adquirir los bienes inmuebles que requieran para la satisfacción de sus necesidades, mediante la modalidad de contratación directa. En efecto, la norma señala expresamente lo siguiente: «4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa solamente procederá en los siguientes casos: […] i) El arrendamiento o adquisición de inmuebles». En el mismo sentido, el artículo 2.2.1.2.1.4.10. del Decreto 1082 de 2015 dispone que «Las Entidades Estatales pueden adquirir bienes inmuebles mediante contratación directa […]».

El alcance del literal i) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, es que la causal de contratación que consagra está relacionada exclusivamente con bienes inmuebles, porque textualmente lo indica la norma. Asimismo, los contratos a que se refiere la norma son dos: el de arrendamiento y la compraventa de inmuebles, este último bajo el entendimiento de que «adquisición» hace referencia a la celebración de contratos de compraventa.

En relación con la contratación directa, hay que señalar que se trata de uno de los procedimientos excepcionales a la licitación pública, pero, aún así, se encuentra sometido a todos los principios que rigen la contratación pública y la función administrativa. Su excepcionalidad obedece a razones como la conveniencia, la necesidad, la competitividad, la reserva y exclusividad de oferentes, que hacen más conveniente la selección directa del contratista, como ocurre en el caso de la adquisición de bienes inmuebles por las entidades estatales. Así lo indicó el Consejo de Estado en la sentencia del 16 de marzo de 2017, en la que expresó:

[…] Sin duda, las diferentes excepciones a ese mecanismo general se fundan en razones de conveniencia, necesidad, competitividad, reserva, exclusividad de oferentes, entre otras, por virtud de las cuales no es posible que la administración pública escoja siempre a sus contratistas mediante un proceso de selección abierto y público. Es representativo de estos eventos el de la compra o arrendamiento de inmuebles por parte de las diferentes entidades, bajo el entendido de que cuando se procede a ello, la administración busca satisfacer una necesidad específica en la que pasan a segundo plano las condiciones objetivas del oferente, para dar paso a la búsqueda de la satisfacción de un requerimiento particular, al tiempo que la eventual propuesta, físicamente verificable, no es otra que el inmueble ofrecido y su aceptación está limitada sin duda por factores presupuestales con fundamento en los cuales es necesario que la administración pueda decidir de manera autónoma[[2]](#footnote-2).

Las reglas para la adquisición de inmuebles mediante contratación directa se encuentran definidas en el artículo 2.2.1.2.1.4.10 del Decreto 1082 de 2015. Esta disposición establece los estudios específicos que las entidades estatales deben realizar antes de la suscripción del contrato. Dichos estudios son: i) el avalúo con una institución especializada de los bienes inmuebles identificados que satisfagan las necesidades de las entidades estatales; y ii) el análisis y comparación de las condiciones de los inmuebles y las opciones de adquisición. Se podrá prescindir del avaluó cuando la entidad haga parte de un proyecto inmobiliario para adquirir el bien inmueble que satisfaga la necesidad[[3]](#footnote-3).

En tal sentido, el proceso de adquisición de inmuebles demanda de las entidades estatales el deber de planeación en la etapa precontractual. El propósito de la norma al establecer estos requisitos no es únicamente que las necesidades de contratación de la entidad se satisfagan, sino que además se haga a un precio conveniente. Para cumplir este objetivo son necesarios los estudios señalados en el artículo 2.2.1.2.1.4.10 del Decreto 1082 de 2015 y el análisis del sector económico y de los oferentes, actividad de planeación previa que sirve para identificar aspectos concretos del mercado y seleccionar la mejor opción para cumplir con la necesidad de la entidad pública.

De esta manera, para efectos de los estudios previos que requiere el proceso de adquisición de bienes inmuebles, es necesario realizar el avalúo del bien y analizar las condiciones del inmueble y, además, comparar esas condiciones y opciones de adquisición, para identificar el inmueble que mejor satisface la necesidad de la entidad estatal, a un precio acorde con el mercado. Una vez efectuado este estudio de planeación, la entidad estatal deberá justificar la causal de contratación directa mediante la expedición de un acto administrativo conforme el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015 y suscribir el contrato de adquisición de bien inmueble con el propietario del inmueble que mejor satisface la necesidad de la entidad.

**2.2 Acreditación de la Seguridad Social Integral en las diferentes etapas de los procesos de contratación pública**

La Seguridad Social es un servicio público obligatorio, cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado y es prestado por entidades públicas y privadas. Mediante esta se evitan desequilibrios económicos y sociales que, de no resolverse, significarían la reducción o la pérdida de los ingresos por causa de contingencias como la enfermedad, los accidentes, la maternidad o el desempleo, entre otras. De acuerdo con la Ley 100 de 1993, el Sistema de Seguridad Social Integral en Colombia se compone de los sistemas de pensiones, de salud y de riesgos laborales y de los servicios sociales complementarios.

En materia de contratación estatal, el texto original del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 dispuso que los requisitos para perfeccionar el contrato son: i) el acuerdo sobre el objeto y la contraprestación, y ii) que conste por escrito. Por su parte, para iniciar la ejecución se requiere: i) la constitución y aprobación de la garantía y ii) la existencia del registro presupuestal, salvo que se tratara de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Presupuesto, condiciones que solo son posibles cumplir una vez se haya suscrito el contrato. Posteriormente, el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007 modificó el inciso segundo del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, incluyendo la obligación, para los proponentes y contratistas, de acreditar estar a paz y salvo con los aportes parafiscales al Sistema de Seguridad Social Integral.

Por su parte, el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 dispuso como obligación de quien quiere *celebrar, renovar o liquidar* contratos de cualquier naturaleza con entidades del sector público, cumplir con las obligaciones a los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a la Caja de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje. Asimismo, faculta a la entidad estatal, al momento de *liquidar* los contratos, para verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente a los aportes mencionados durante toda su vigencia, estableciendo una correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debió cotizar[[4]](#footnote-4).

Además, aclara que las personas jurídicas que quieran celebrar contratos con las entidades estatales deben acreditar el pago al sistema de seguridad social de sus empleados, por eso presentarán una certificación expedida por el revisor fiscal o por el representante legal, durante un lapso equivalente al que exija el respectivo régimen de contratación para que se hubiera constituido la sociedad, el cual no será inferior a los seis (6) meses anteriores a la celebración del contrato. En este sentido, la ley señala que *para presentar la oferta* las personas jurídicas deben acreditar el requisito señalado anteriormente.

Esta norma fue analizada por la Sección Tercera del Consejo de Estado, que consideró que el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 tiene por objeto evitar la evasión por parte de los empleadores de las cotizaciones al sistema de seguridad social y de los aportes parafiscales, y para lograr esa finalidad el legislador impuso a las entidades estatales la obligación de verificar, en los procesos de selección de contratistas y durante la ejecución y liquidación de los contratos, que tanto los oferentes como los contratistas hayan realizado los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral[[5]](#footnote-5). Por lo tanto, la jurisprudencia reiteró la necesidad de que las entidades estatales, *durante la ejecución de un contrato*, verifiquen el cumplimiento de las obligaciones del sistema de seguridad social por parte de los oferentes. De esta manera, el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007 que modificó el inciso segundo del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, incluye la obligación, para los proponentes y contratistas, de estar a paz y salvo con los aportes parafiscales al Sistema de Seguridad Social Integral, al señalar:

Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda.

Parágrafo 1. El requisito establecido en la parte final del inciso segundo de este artículo deberá acreditarse para la realización de cada pago derivado del contrato estatal.

El servidor público que sin justa causa no verifique el pago de los aportes a que se refiere el presente artículo, incurrirá en causal de mala conducta, que será sancionada con arreglo al régimen disciplinario vigente.

Del artículo 23 de la Ley 1150 de 2007 se concluye que si bien los proponentes y los contratistas deben estar al día en el pago al Sistema de Seguridad Social, la verificación de este requisito, por parte de las entidades estatales, se realizará como presupuesto para iniciar la ejecución de los contratos –inciso primero– y cuando realicen cada pago originado en el contrato estatal –parágrafo 1–, es decir, durante la ejecución del contrato. En estos términos, la obligación de estar al día en el pago al Sistema de Seguridad Social Integral es un requisito de ejecución de los contratos estatales. Sin embargo, ello no significa que no se solicite en momentos previos y posteriores a la celebración del contrato, teniendo en cuenta lo prescrito en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002.

De esta manera, integrando las diferentes disposiciones que regulan el deber de acreditar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el Sistema de Seguridad Social Integral, en concreto, el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 y el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, es posible concluir que la acreditación de dicho requisito se realiza en diferentes momentos del proceso contractual, tal como se detalla a continuación.

**1.** *Para presentar la oferta* los proponentes deben acreditar el pago de los aportes de sus empleados, mediante certificación expedida por el revisor fiscal, cuando este exista de acuerdo con los requerimientos de ley, o por el representante legal, durante un lapso equivalente al que exija el respectivo régimen de contratación para el que se hubiera constituido la sociedad, el cual, en todo caso, no será inferior a los seis (6) meses anteriores a la celebración del contrato[[6]](#footnote-6). Si bien este certificado no es un requisito para perfeccionar ni para ejecutarlo, sí lo es para admitir la oferta en el procedimiento de selección. Cabe señalar que la acreditación en los términos indicado solo procede frente a las *personas jurídicas* –Ley 789 de 2002, art. 50, inciso 3°–.

**2.** En el momento del *perfeccionamiento del contrato estatal* se hace necesario que la entidad pública verifique que se encuentra a paz y salvo del pago de seguridad social. En este sentido, esta obligación legal no se constituye en un elemento de existencia del contrato estatal, puesto que el artículo 41 define que los requisitos de perfeccionamiento son el objeto, precio y solemnidad por escrito. Sin embargo, el legislador estableció que para la celebración del contrato debía acreditarse el cumplimiento de este requisito.

**3.** El pago de los aportes de seguridad social es un *requisito de ejecución* del contrato, es decir, es un elemento *sine qua non* para que las partes puedan empezar a cumplir con las obligaciones contractuales, de acuerdo con el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007 –inciso primero–. Sin perjuicio de lo anterior, es posible que la entidad estatal, atendiendo a las circunstancias de cada caso, considere que con los documentos mediante los cuales se acreditó el cumplimiento de este requisito para la celebración del contrato, también sean idóneos para entender que se encuentra acreditado para iniciar la ejecución, lo anterior atendiendo a principios como el de economía. Sin embargo, como se indicó, ello dependerá de cada caso, pues usualmente entre el momento del perfeccionamiento del contrato y el inicio de la ejecución no suelen pasar muchos días, por lo que dependiendo de cada caso se analizará si con los documentos presentados para suscribir el contrato puede entenderse cumplido el requisito para el momento de iniciar la ejecución.

**4.** *Durante la ejecución del contrato*, la entidad estatal debe verificar el pago a los aportes a seguridad social, verificación que deberá efectuar para realizar cada pago originado en el contrato –parágrafo 1, art. 41 de la Ley 80 de 1993, modificado por el art. 23 de la Ley 1150 de 2007–.

**5.** Finalmente, en virtud del artículo 50 de la Ley 789 de 2002, la entidad verificará, tanto para las personas naturales como para las jurídicas, la realización de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, al *momento de su liquidación*, y dejarán constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente a los aportes mencionados durante toda su vigencia, estableciendo una correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debieron cotizar.

A partir de las reglas mencionadas, se evidencia que estar al día en el pago de las obligaciones relacionadas con el Sistema de Seguridad Social Integral es un requisito cuya verificación debe realizarse en distintos momentos del proceso contractual. Además, dicha verificación deberá efectuarse en relación con todos los contratos que celebren las entidades estatales independientemente de su naturaleza o modalidad de selección. Tal conclusión se deriva del mismo artículo 50 de la Ley 789 de 2002 según el cual  la celebración, renovación o liquidación por parte de un particular, *de contratos de cualquier naturaleza* con entidades del sector público, requerirá para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a ello haya lugar.

De esta manera, la verificación del cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el Sistema de Seguridad Social Integral se deberá realizar en los contratos que se celebren para la adquisición de bienes inmuebles de que trata el artículo 2.2.1.2.1.4.10 del Decreto 1082 de 2015, en la medida que ni el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, ni el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 se refiere exclusivamente a una tipología contractual o a una modalidad de selección particular sino a cualquier contrato que celebre una entidad estatal.

En este punto es pertinente señalar que el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 indica que se requerirá del cumplimiento por parte del contratista de las obligaciones de seguridad social, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, *cuando a ello haya lugar*. Para estos efectos, es necesario tener en cuenta que el Sistema Integral de Seguridad Social se fundamenta en la capacidad de pago de acuerdo con el salario o ingreso de los trabajadores, el cual perciben tanto trabajadores dependientes como independientes, así como en los principios de solidaridad y universalidad, con los cuales se busca la protección integral de los ciudadanos. De este modo, toda persona económicamente activa con capacidad de pago, en virtud del principio de solidaridad que rige el Sistema Integral de Seguridad Social, está en la obligación de aportar a los Sistemas de Salud y Pensiones, y en forma voluntaria pueden afiliarse al Sistema de Riesgos Laborales y caja de compensación familiar. Lo anterior para el caso de los independientes por cuenta propia y con contrato diferente al de prestación de servicios.

Al respecto, vale la pena precisar que el Decreto Único 780 de 2016 «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social», identifica como aportante a las personas naturales o jurídicas con trabajadores dependientes, a las entidades promotoras de salud, administradoras de pensiones o riesgos profesionales obligadas a realizar aportes correspondientes al Sistema, a los rentistas de capital y demás personas que tengan capacidad de contribuir al financiamiento del SGSSS y a los trabajadores independientes que se encuentren afiliados al Sistema de Seguridad Social Integral[[7]](#footnote-7).

Por otro lado, el artículo 3 de la Ley 797 de 2003 establece que deberán estar afiliados al Sistema General de Pensiones todas aquellas personas naturales que presten directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, así como los trabajadores independientes que tenga fuente de ingresos que le permitan la cotización al sistema.

Así las cosas, la obligación de verificación del cumplimiento frente al Sistema de Seguridad Social Integral no puede basarse únicamente en la celebración de un contrato de prestación de servicios, máxime cuando el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 señala que la obligación de verificación aplica frente a todos los contratos con las entidades estatales, independientemente de su naturaleza. Por lo tanto, para efectos del contrato de adquisición de bienes inmuebles de que trata el artículo 2.2.1.2.1.4.10 del Decreto 1082 de 2015 la entidad deberá verificar el cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de salud, riesgos laborales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a ello haya lugar.

**3. Respuestas**

«En el marco del proceso de contratación establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.10 del Decreto 1082 de 2015 Adquisición de bienes inmuebles, luego de surtir el avalúo del bien inmueble y el análisis de las condiciones que satisfacen los intereses de la entidad pública, ¿es necesario que el propietario y vendedor del bien inmueble acredite el cumplimiento de las obligaciones sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje ?.

Lo anterior, teniendo en cuenta que dada la naturaleza del contrato de compraventa de un bien inmueble, este no implica o involucra la prestación de un servicio por una persona natural en favor de una persona natural o jurídica de derecho público o privado, máxime si se tiene en cuenta que por lo general, el valor del contrato se paga en un (1) único pago. Por lo que se requiere respetuosamente, que se emita un concepto frente a su obligatoriedad o no con el fin de gestionar lo pertinente»

De conformidad con las consideraciones expuestas, la verificación de las obligaciones relacionadas con el Sistema de Seguridad Social Integral deberá efectuarse en todos los contratos que celebren las entidades estatales independientemente de su naturaleza o modalidad de selección. Tal conclusión se deriva del mismo artículo 50 de la Ley 789 de 2002 según el cual  la celebración, renovación o liquidación por parte de un particular, *de contratos de cualquier naturaleza* con entidades del sector público, requerirá para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de salud, riesgos laborales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a ello haya lugar.

De esta manera, la verificación del cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el Sistema de Seguridad Social Integral se deberá realizar en los contratos que se celebren para la adquisición de bienes inmuebles de que trata el artículo 2.2.1.2.1.4.10 del Decreto 1082 de 2015, en la medida que ni el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, ni el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 se refiere exclusivamente a una tipología contractual o a una modalidad de selección particular sino a cualquier contrato que celebre una entidad estatal.

Además, es necesario tener en cuenta que el Sistema Integral de Seguridad Social se fundamenta en la capacidad de pago de acuerdo con el salario o ingreso de los trabajadores, el cual perciben tanto trabajadores dependientes como independientes, así como en los principios de solidaridad y universalidad, con los cuales se busca la protección integral de los ciudadanos. De este modo, toda persona económicamente activa con capacidad de pago, en virtud del principio de solidaridad que rige el Sistema Integral de Seguridad Social, está en la obligación de aportar a los Sistemas de Salud y Pensiones, y en forma voluntaria pueden afiliarse al Sistema de Riesgos Laborales y caja de compensación familiar. Lo anterior para el caso de los independientes por cuenta propia y con contrato diferente al de prestación de servicios

Así las cosas, la obligación de verificación del cumplimiento frente al Sistema de Seguridad Social Integral no puede basarse únicamente en la celebración de un contrato de prestación de servicios, máxime cuando el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 señala que la obligación de verificación aplica frente a todos los contratos con las entidades estatales, independientemente de su naturaleza. Por lo tanto, para efectos del contrato de adquisición de bienes inmuebles de que trata el artículo 2.2.1.2.1.4.10 del Decreto 1082 de 2015 la entidad deberá verificar el cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a ello haya lugar.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Tatiana Baquero Iguarán  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Sebastián Ramírez Grisales  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Juan David Marín López  Subdirector de Gestión Contractual (E) |

1. La Agencia Nacional de Contratación Pública ‒ Colombia Compra Eficiente fue creada por el Decreto Ley 4170 de 2011. Su objetivo es servir como ente rector de la política de compras y contratación del Estado. Para tales fines, como órgano técnico especializado, le corresponde formular políticas públicas y normas y unificar los procesos de contratación estatal, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. El artículo 3 *ibidem* señala, de manera precisa, las funciones de Colombia Compra Eficiente. Concretamente, el numeral 5º de este artículo establece que le corresponde a esta entidad: «[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública». Seguidamente, el numeral 8º del artículo 11 ibidem señala que es función de la Subdirección de Gestión Contractual: «[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general». [↑](#footnote-ref-1)
2. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección “B”. Sentencia del 16 de marzo de 2017, Radicación: 25000232400020040089401. C.P. Ramiro Pazos Guerrero. [↑](#footnote-ref-2)
3. Decreto 1082 de 2015. «**Artículo 2.2.1.2.1.4.10.**Adquisición de bienes inmuebles. Las Entidades Estatales pueden adquirir bienes inmuebles mediante contratación directa para lo cual deben seguir las siguientes reglas:

   »1. Avaluar con una institución especializada el bien o los bienes inmuebles identificados que satisfagan las necesidades que tiene la Entidad Estatal.

   »2. Analizar y comparar las condiciones de los bienes inmuebles que satisfacen las ne­cesidades identificadas y las opciones de adquisición, análisis que deberá tener en cuenta los principios y objetivos del sistema de compras y contratación pública.

   »3. La Entidad Estatal puede hacer parte de un proyecto inmobiliario para adquirir el bien inmueble que satisfaga la necesidad que ha identificado, caso en el cual no requiere el avalúo de que trata el numeral 1 anterior». [↑](#footnote-ref-3)
4. Ley 789 de 2002: «Artículo 50. Control a la evasión de los recursos parafiscales. La celebración, renovación o liquidación por parte de un particular, de contratos de cualquier naturaleza con Entidades del sector público, requerirá para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a ello haya lugar. Las Entidades públicas en el momento de liquidar los contratos deberán verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente a los aportes mencionados durante toda su vigencia, estableciendo una correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debieron haber sido cotizadas.

   »En el evento en que no se hubieran realizado totalmente los aportes correspondientes, la Entidad pública deberá retener las sumas adeudadas al sistema en el momento de la liquidación y efectuará el giro directo de dichos recursos a los correspondientes sistemas con prioridad a los regímenes de salud y pensiones, conforme lo define el reglamento.

   »Cuando la contratación se realice con personas jurídicas, se deberá acreditar el pago de los aportes de sus empleados, a los sistemas mencionados mediante certificación expedida por el revisor fiscal, cuando este exista de acuerdo con los requerimientos de ley, o por el representante legal durante un lapso equivalente al que exija el respectivo régimen de contratación para que se hubiera constituido la sociedad, el cual en todo caso no será inferior a los seis (6) meses anteriores a la celebración del contrato. En el evento en que la sociedad no tenga más de seis (6) meses de constituida, deberá acreditar los pagos a partir de la fecha de su constitución.

   »Para la presentación de ofertas por parte de personas jurídicas será indispensable acreditar el requisito señalado anteriormente. El funcionario que no deje constancia de la verificación del cumplimiento de este requisito incurrirá en causal de mala conducta» [↑](#footnote-ref-4)
5. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 8 de junio de 2011. Exp. 20001-23-31-000-2005-00409-01(AP), C.P. Enrique Gil Botero. [↑](#footnote-ref-5)
6. Respecto a la revisoría fiscal de las sociedades extranjeras con sucursal en Colombia, el artículo 472.6 del Código de Comercio dispone que la resolución o acto en que la sociedad acuerda establecer negocios permanentes en Colombia expresará «La designación del revisor fiscal, quien será persona natural con residencia permanente en Colombia».

   Por lo demás, el artículo el artículo 489 *ibidem* prescribe que «Los revisores fiscales de las sociedades domiciliadas en el exterior se sujetarán, en lo pertinente, a las disposiciones de este Código sobre los revisores fiscales de las sociedades domiciliadas en el país». Además, agrega lo siguiente: « Estos revisores deberán, además, informar a la correspondiente Superintendencia cualquier irregularidad de las que puedan ser causales de suspensión o de revocación del permiso de funcionamiento de tales sociedades». [↑](#footnote-ref-6)
7. Decreto 780 de 2016: “Artículo 2.1.4.1 Afiliados al régimen contributivo. “Pertenecerán al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud:

   (…)

   “1.4 Los trabajadores independientes, los rentistas, los propietarios de las empresas y en general todas las personas residentes en el país, que no tengan vínculo contractual y reglamentario con algún empleador y cuyos ingresos mensuales sean iguales o superiores a un salario mínimo mensual legal vigente”. [↑](#footnote-ref-7)