

## **FORMATO DE RESPUESTA PQRSD**

### **CONTRATO DE ARRENDAMIENTO – Concepto – Elementos – Regulación**

El artículo 1973 del Código Civil define el contrato de arrendamiento como “[...] un contrato en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado». Se trata pues del acuerdo de voluntades en virtud del cual una de las partes –llamada arrendador– se obliga a concederle a otra –llamada arrendatario– el uso y goce de un bien, a cambio de una renta o canon. Por tanto, se diferencia del contrato de compraventa en que no opera una transferencia del dominio del bien cuyo uso y goce se entrega.

En cuanto a sus características, la doctrina ha indicado que el arrendamiento es un contrato: i) bilateral, pues ambas partes se obligan recíprocamente; ii) consensual, dado que se perfecciona con el consentimiento ; iii) oneroso, ya que ambas partes obtienen utilidades –el arrendatario, el uso y goce del bien, y el arrendador la renta o canon–; iv) de ejecución sucesiva, en la medida en que se ejecuta en forma periódica; v) principal, porque existe en forma autónoma; y v) nominado, porque está tipificado y desarrollado en la ley.

### **CONTRATO DE ARRENDAMIENTO – Seguridad social**

[...] en Colombia, es obligatorio que los contratistas que participen en contratos de arrendamiento con entidades territoriales cumplan con sus aportes al Sistema Integral de Seguridad Social. Esta obligación recae tanto sobre quienes actúan como arrendadores (quienes ceden el uso de un bien a cambio de una renta) como sobre los arrendatarios (quienes alquilan un bien). La Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y la Ley 789 de 2002, junto con normas complementarias, establecen que estos contratistas deben estar al día en sus aportes a salud, pensión y cajas de compensación familiar. Antes de celebrar el contrato, así como durante su ejecución y al momento de la liquidación, la entidad estatal contratante tiene el deber de verificar el cumplimiento de estas obligaciones, asegurándose de que tanto proponentes como contratistas estén a paz y salvo en sus aportes parafiscales.

### **SEGURIDAD SOCIAL – Verificación – Pago – Persona natural – Persona Jurídica**

[...] la verificación de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral cambia, dependiendo si se trata de una persona natural o de una jurídica: i) si es una natural, la entidad estatal verificará el pago al Sistema de Seguridad Social Integral cuando se realicen los pagos del contrato, es decir, durante su ejecución y ii) si se refiere a una persona jurídica, el comprobante de pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral de sus empleados se debe aportar con la presentación de la oferta, y este constituye un criterio de admisión de la oferta; sin perjuicio de que durante la ejecución del contrato también se acredite el pago al Sistema de Seguridad Social Integral para pagar las cuentas o facturas.

### **CONTRATO DE ARRENDAMIENTO – Seguridad social – Rentistas de capital – Ingresos inferiores a un SMLV**

De conformidad con el artículo 89 de la Ley 2277 de 2022, los rentistas de capital deben cotizar sobre una base mínima equivalente al cuarenta por ciento (40%) de los ingresos mensuales causados o efectivamente percibidos, según exista o no



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

obligación de llevar contabilidad, excluyendo el valor del IVA, en aplicación del principio de solidaridad que rige el sistema. No obstante, dicha obligación resulta exigible únicamente cuando los ingresos netos mensuales del rentista de capital sean iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMMLV). En consecuencia, cuando los ingresos netos mensuales del arrendador sean inferiores a dicho umbral, este no se encuentra obligado, en principio, a efectuar aportes al Sistema General de Seguridad Social Integral.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

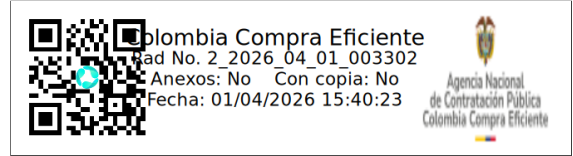
Bogotá D.C., 1 Abril 2026

Señor

**Gustavo Adolfo Patarroyo Cubides**

[gustavopatarroyo@hotmail.com](mailto:gustavopatarroyo@hotmail.com)

Ibagué -Tolima, Colombia



### Concepto C-272 de 2026

**Temas:**

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO - Concepto - Elementos - Regulación / CONTRATO DE ARRENDAMIENTO - Seguridad social - SEGURIDAD SOCIAL - Verificación - Pago - Persona natural - Persona Jurídica / CONTRATO DE ARRENDAMIENTO - Seguridad social - Rentistas de capital - Ingresos inferiores a un SMMLV

**Radicación:**

Respuesta a consultas con radicado No. 1\_2026\_02\_22\_002384

Estimado señor Patarroyo,

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su solicitud de concepto del 22 de febrero de 2026, en las que manifiesta lo siguiente:

“El arrendador es el propietario o dueño que cede el uso de un inmueble (casa, local, etc.) en alquiler, recibiendo a cambio un pago mensual o canon de arrendamiento. El arrendatario es el inquilino o persona que paga por ese derecho a habitar o utilizar el bien durante un tiempo determinado, así las cosas EL ARREDANDOR es el ESTADO y el ARRENDATARIO un particular

1. En vigencia de la ley de Garantías, La entidad debe realizar una convocatoria y el procedimiento a tomar es conforme a la cuantía del canon de arrendamiento?

2. Se le debe exigir el pago de seguridad social al arrendatario (el que toma

el bien del Estado) a la firma del contrato de arrendamiento.

3. Como se calcula si los ingresos del arrendatario son inferiores al salario

## FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

minimo". SIC

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares 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 del sistema de compra pública. 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. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en las preguntas de la petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

### 1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: i. ¿Cuál es la modalidad de selección aplicable cuando una Entidad Estatal requiere celebrar un contrato de arrendamiento de un bien inmueble en el marco de la Ley de Garantías Electorales? ii. ¿Una persona natural que arrienda un bien inmueble a una entidad del Estado tiene la obligación de realizar aportes al Sistema de Seguridad Social Integral salud, pensiones y parafiscales?

### 2. Respuestas:

i. Resulta pertinente señalar que, la Ley de Garantías Electorales establece restricciones específicas para la contratación pública durante los períodos electorales, particularmente en lo que respecta a la contratación directa y a la celebración de convenios interadministrativos financiados con recursos del presupuesto estatal.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Particularmente, el artículo 33 de la Ley 996 de 2005 establece que, durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso, queda prohibida la *contratación directa por parte de todos los entes del Estado*.

Por lo demás, el literal i) del artículo 2.4 de la Ley 1150 de 2011 permite la contratación directa tratándose de “El arrendamiento [...] de inmuebles”, causal que estaría incluida en la prohibición referida. Esta causal hereda la tradición histórica de los artículos 31.7 y 43.6 de los derogados Decretos Leyes 150 de 1976 y 222 de 1983, pues también permitían la contratación directa “Cuando se tomen o den inmuebles en arrendamiento”. Así, a través de este contrato, las entidades públicas administran el patrimonio público o suplen necesidades para la prestación de sus servicios. En este contexto, pueden tener tanto la calidad de arrendadoras –cuando entregan el bien a un tercero– o de arrendatarias –cuando reciben su mera tenencia–.

En este contexto es preciso señalar que, la causal de contratación directa prevista en la Ley 1150 permite su utilización **tanto cuando la entidad actúa como arrendadora como cuando actúa como arrendataria**, incluido el supuesto planteado para consideración. No obstante, tal modalidad de selección se encuentra **proscrita durante los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones presidenciales**, en los términos del artículo 33 de la Ley 996 de 2005, razón por la cual **no es posible celebrar contratos de arrendamiento mediante contratación directa en dicho periodo**, salvo que el caso concreto se enmarque en alguna de las excepciones taxativamente señaladas en la norma.

Cuando la entidad estatal actúe como arrendadora puede evaluar si, debido a lo explicado en los párrafos anteriores, es conveniente adelantar una convocatoria pública en garantía del principio de libre competencia. No obstante, lo cierto es que –dentro del marco normativo vigente– las entidades públicas son autónomas y responsables tanto de la estructuración de sus procesos de contratación como de determinar la modalidad de selección aplicable para suplir sus necesidades.

ii. En principio, por parte del contratista, en calidad de arrendador o arrendatario, el pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral es un requisito regulado por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 789 de 2002 y demás normas complementarias. Por lo tanto, las entidades contratantes tienen el deber de verificar su cumplimiento antes de la celebración del contrato, como es el caso de la afiliación, y durante su



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

ejecución y liquidación, el pago de los respectivos aportes conforme al valor de la prestación.

El artículo 23 de la Ley 1150 de 2007 prescribe: "(...) 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 (...)". Si bien los proponentes y los contratistas deben estar al día en el pago al Sistema de Seguridad Social Integral, la verificación de este requisito, por parte de las entidades estatales, se efectuará cuando realicen los pagos del contrato, es decir, durante la ejecución.

No obstante, el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 prevé una regla especial para las personas jurídicas que aspiran a celebrar contratos con las entidades estatales. Para presentar la oferta, 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 cual se hubiera constituido la sociedad, el cual, en todo caso, no será inferior a los seis meses anteriores a la celebración del contrato. Si bien este certificado no es un requisito para perfeccionar el contrato, sí lo es para presentar la oferta.

Adicionalmente, al liquidar el contrato, la entidad estatal debe dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones de aportes por parte del contratista, relacionando los pagos efectuados con los montos que debieron haberse cotizado.

En el caso de contratos de arrendamiento de bienes cuya titularidad no es del Estado, la entidad contratante está obligada a solicitar al arrendador contratista, cuando este sea una persona natural o jurídica, la acreditación de los aportes al sistema de seguridad social antes de proceder con el pago del canon, previa presentación de la cuenta de cobro o factura, con el fin de verificar su contribución y el monto adecuado.

Ahora bien, cuando el contratista se vincule en calidad de arrendatario, porque la titularidad del bien es de la entidad contratante, de igual manera deberá realizar las afiliaciones y pagos respectivos, debido a que la norma está creada para quien figure como contratista del Estado, independientemente de si es arrendador o arrendatario.

En conclusión, el arrendador de un bien inmueble tiene la calidad de rentista de capital y, como tal, es aportante al Sistema Integral de Seguridad Social

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

y deberá pagar lo que le corresponda de acuerdo con la prestación del contrato.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 89 de la Ley 2277 de 2022, los rentistas de capital deben cotizar sobre una base mínima equivalente al cuarenta por ciento (40%) de los ingresos mensuales causados o efectivamente percibidos, según exista o no obligación de llevar contabilidad, excluyendo el valor del IVA, en aplicación del principio de solidaridad que rige el sistema. No obstante, dicha obligación resulta exigible únicamente cuando los ingresos netos mensuales del rentista de capital sean iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMMLV). En consecuencia, cuando los ingresos netos mensuales del arrendador sean inferiores a dicho umbral, este no se encuentra obligado, en principio, a efectuar aportes al Sistema General de Seguridad Social Integral.

Por lo anterior, para efectos de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, los arrendadores que celebren contratos con entidades estatales deberán acreditar ante la entidad contratante, mediante los documentos, certificaciones o planillas correspondientes, que, en razón del monto de sus ingresos, no están obligados a realizar aportes al Sistema General de Seguridad Social Integral, conforme a la normativa vigente.

### 3. Razones de las respuestas:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i) El ordenamiento jurídico colombiano contempla diferentes medidas para evitar la obtención de beneficios personales en asuntos propios de la administración pública. Por ejemplo, el artículo 127 de la Constitución Política establece una prohibición contractual a los servidores públicos y, en cuanto a aspectos políticos, señala restricciones a ciertos empleados del Estado, incluso en época no electoral.

En el mismo sentido, la Ley 996 de 2005, conocida como "Ley de Garantías Electorales", se suma al andamiaje constitucional y legal que busca evitar la injerencia inadecuada de intereses particulares en el ejercicio de la función pública. Esta Ley tiene como propósito evitar cualquier tipo de arbitrariedad, de ventaja injustificada, de uso irregular de los recursos del Estado en las campañas o falta de garantías en la elección presidencial. En



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

esta medida, introduce limitaciones para realizar nombramientos, postulaciones, contrataciones o cualquier otro tipo de actividad que implique destinación de recursos públicos bajo el devenir propio de las Entidades Estatales.

En armonía con lo anterior, la Corte Constitucional ha abordado la definición de la Ley de Garantías Electorales. De esta manera, explica que tiene como propósito:

“[...] la definición de reglas claras que permitan acceder a los canales de expresión democrática de manera efectiva e igualitaria. El objetivo de una ley de garantías es definir esas reglas.

[...]

Una ley de garantías electorales es una guía para el ejercicio equitativo y transparente de la democracia representativa. Un estatuto diseñado para asegurar que la contienda democrática se cumpla en condiciones igualitarias y transparentes para a los electores. Una ley de garantías busca afianzar la neutralidad de los servidores públicos que organizan y supervisan las disputas electorales, e intenta garantizar el acceso igualitario a los canales de comunicación de los candidatos. Igualmente, una ley de garantías debe permitir que, en el debate democrático, sean las ideas y las propuestas las que definan el ascenso al poder, y no el músculo económico de los que se lo disputan”.

En este contexto, la Ley de Garantías Electorales establece el marco jurídico para el desarrollo de las elecciones, procurando condiciones de igualdad y transparencia para los aspirantes. Paralelamente, incluye restricciones en las actuaciones de los servidores públicos, evitando interferencias en la contienda electoral, así como la posible desviación de recursos públicos en aspiraciones electorales. Por ello, varias disposiciones de la Ley 996 de 2005, al contener normas prohibitivas, deben interpretarse restrictivamente. En efecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, precisó:

“No está de más recordar que las prohibiciones, en tanto limitan la libertad y los derechos de las personas, son de origen constitucional y legal; la tipificación de sus causas, vigencia, naturaleza y efectos es rígida y taxativa; y su aplicación es restrictiva, de manera que excluye la analogía legis o iuris y la interpretación extensiva. Las normas legales de contenido prohibitivo hacen parte de un conjunto de disposiciones que integran un régimen jurídico imperativo y de orden público, razón por la cual no son disponibles ni pueden ser derogadas,

## FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

modificadas, ampliadas o adicionadas por acuerdo o convenio o acto unilateral.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, coinciden en que las normas que establecen prohibiciones deben estar de manera explícita en la Constitución o en la ley y no podrán ser excesivas ni desproporcionadas. No pueden interpretarse extensivamente sino siempre en forma restrictiva o estricta; es decir, en la aplicación de las normas prohibitivas, el intérprete solamente habrá de tener en cuenta lo que en ellas expresamente se menciona y, por tanto, no le es permitido ampliar el natural y obvio alcance de los supuestos que contemplan, pues como entrañan una limitación -así fuere justificada- a la libertad de actuar o capacidad de obrar, sobrepasar sus precisos términos comporta el desconocimiento de la voluntad del legislador” .

De conformidad con lo anterior, la Ley de Garantías Electorales estableció una serie de regulaciones y prohibiciones dirigidas a los servidores públicos. Así las cosas, con la finalidad de preservar la igualdad entre los candidatos en las elecciones, aumentó las garantías en materia de contratación, de forma que no exista siquiera sospecha de que, por ese medio, en los periodos previos a la contienda electoral, se alteren las condiciones de igualdad entre los candidatos. Teniendo en cuenta el contenido de la consulta y de conformidad con las competencias que le asisten a esta Agencia, a continuación, se realizará el análisis de las prohibiciones dirigidas a la contratación estatal.

ii) Las restricciones en materia de contratación estatal consagradas en la Ley de Garantías Electorales se dirigen a dos (2) tipos de campañas electorales diferenciadas: las presidenciales y las que se adelanten para la elección de los demás cargos de elección popular, tanto a nivel nacional como territorial.

Por un lado, el artículo 33 de la Ley 996 de 2005 prohíbe “(...) la contratación directa por parte de todos los entes del Estado” durante los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones presidenciales, salvo “[...] lo referente a la *defensa y seguridad del Estado*, los contratos de crédito público, los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres, así como también los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor, y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias” .



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Por otro lado, el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 prevé una restricción, aplicable respecto de cualquier tipo de contienda electoral, que prohíbe a los gobernadores, alcaldes municipales o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital "(...) celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista".

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha aclarado la distinción en la aplicación de las prohibiciones de la Ley 996 de 2005, dependiendo del tipo de elección que se trate. Al respecto, considera:

"La interpretación sistemática de las disposiciones consagradas en los artículos 32, 33 y el párrafo del artículo 38 de la ley 996 de 2005 lleva a concluir que dichas normas contienen restricciones y prohibiciones para periodos preelectorales diferentes; las dos primeras, de manera específica para los cuatro meses anteriores a la elección presidencial; el último, de manera más genérica para los cuatro meses anteriores a las elecciones para cualquier cargo de elección popular a que se refiere la ley –incluido el de Presidente de la República–; de manera que dichas restricciones no se excluyen sino que se integran parcialmente, lo que permite concluir que en periodo preelectoral para elección de Presidente de la República, a todos los entes del Estado, incluidos los territoriales, se aplican las restricciones de los artículos 32 y 33 con sus excepciones, así como las del párrafo del artículo 38. En cambio, para elecciones en general, excluyendo las correspondientes a presidente de la República, a las autoridades territoriales allí mencionadas sólo se aplican las restricciones contenidas en el párrafo del artículo 38".

De conformidad con lo anterior, la Ley 996 de 2005 establece dos (2) tipos de restricciones en materia de contratación, las cuales coinciden parcialmente. En primer lugar, la del artículo 33 que aplica solo respecto de las elecciones presidenciales, en virtud de la cual queda proscrita la contratación directa dentro de los cuatro (4) meses anteriores a la celebración de los comicios, salvo las citadas excepciones. Sin embargo, si ningún candidato obtiene la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres (3) semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las votaciones más altas, de conformidad con el artículo 190 de la Constitución Política. Para estos efectos, la restricción se extenderá hasta la fecha en la que se realice la segunda vuelta. En segundo

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

lugar, también se encuentra la prohibición del párrafo del artículo 38, el cual debe aplicarse respecto de cualquier tipo de contienda electoral, y que prohíbe la celebración de convenios interadministrativos que impliquen la ejecución de recursos públicos dentro de los cuatro (4) meses anteriores a la respectiva jornada de votaciones.

Ambas restricciones no son excluyentes, lo que permite concluir que, en el período preelectoral para elección de Presidente de la República, a todos los entes del Estado, incluidos los territoriales, aplican las restricciones del artículo 33 con sus excepciones, así como las del párrafo del artículo 38. En cambio, tratándose de elecciones en general, excluyendo las correspondientes al Presidente de la República, las autoridades allí mencionadas sólo deben aplicar las restricciones contenidas en el párrafo del artículo 38.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-1153 del 11 de noviembre de 2005, señaló que, para que la garantía sea plena, era necesario que la prohibición se aplicara para el Presidente o el Vicepresidente desde que éstos –estando en ejercicio de su cargo– manifiesten el interés de ser candidato presidencial, lo cual debe ocurrir seis (6) meses antes de la elección en primera vuelta, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 996 de 2005. Sin embargo, el condicionamiento impuesto por la Corte Constitucional, relacionado con el momento en que estas restricciones empiezan a regir para el Presidente y el Vicepresidente de la República, ha perdido vigencia ante la prohibición de la reelección presidencial, restablecida por el Acto Legislativo 2 de 2015. Esto excepto para el Vicepresidente que no haya ejercido la presidencia o que la haya ejercido por un tiempo inferior a tres (3) meses durante el respectivo cuatrienio, en forma continua o discontinua, conforme al artículo 197 de la Constitución Política.

iii) Para entender el momento de aplicación de estas restricciones, es preciso señalar que el vocablo “celebrar” es definido por el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico como: “1. Gral. Otorgar o firmar un contrato. 2. Proc. Realizar los actos procesales propios de un juicio o vista”. Dentro de las dos definiciones, la que se acerca a la expresión “celebrar” en el contexto de la Ley de Garantías Electorales es la primera, esto es, al perfeccionamiento del contrato.

En efecto, el concepto de celebración en el marco de la contratación estatal se relaciona con el perfeccionamiento, es decir, con los requisitos para que exista un contrato estatal. Al respecto, se destaca que en entidades



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública la existencia de los contratos estatales, es decir, la producción de efectos jurídicos en los términos del artículo 1501 ibidem, depende de la regulación del inciso primero de los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993. Por un lado, “Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad”. Por otra parte, “Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito”.

De este modo, esta Agencia precisa que el concepto “celebrar” para efectos de las restricciones en la contratación dispuesta por la Ley de Garantías Electorales se refiere a los requisitos de perfeccionamiento del contrato estatal. Por tanto, no se refiere a los requisitos de ejecución, es decir, aquellas condiciones para iniciar un contrato, como es la aprobación de las garantías o el registro presupuestal, o en algunos casos, la firma del acta de inicio, si así se determinó.

Asimismo, como en otras oportunidades lo ha manifestado esta Agencia, las prórrogas, modificaciones o adiciones de los contratos suscritos antes de la entrada en vigencia de las prohibiciones anotadas, así como la cesión de los mismos, pueden tener lugar en el período de aplicación de la Ley de Garantías Electorales, sin que ello haga nugatoria la restricción de la contratación directa y siempre que cumplan los principios de planeación, transparencia y responsabilidad.

iv) Para responder al problema jurídico planteado es necesario precisar el alcance de la prohibición establecida en el artículo 33 de la Ley 996 de 2005. El ámbito material de la prohibición contenida en el artículo 33 de la Ley 996 de 2005 está delimitado por la expresión “queda prohibida la contratación directa”. A propósito de esta restricción de la Ley de Garantías Electorales, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha considerado que:

“La contratación directa es un mecanismo de selección de carácter excepcional, en virtud del cual las entidades públicas pueden contratar mediante un trámite simplificado, ágil y expedito sin necesidad de realizar previamente un proceso de licitación pública o concurso, únicamente en los casos en que expresa y taxativamente señale la ley (numeral 4, artículo 2, ley 1150 de 2007), y cumpliendo siempre los principios que rigen la contratación pública.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

Esta Sala ha entendido que, para los efectos de la ley de garantías, y dada su finalidad, el enunciado ‘contratación directa’ es sinónimo de cualquier sistema que no implique convocatoria pública y posibilidad de pluralidad de oferentes, y que, además, no necesariamente hace referencia al procedimiento especial regulado por la ley de contratación estatal, sino a cualquier otro que prescinda de un proceso de licitación pública o concurso. Por tanto, no son materia de la prohibición las demás modalidades de selección previstas en la ley 1150 de 2007, siendo estas, la licitación pública, el concurso de méritos y la selección abreviada, razón por la cual en ese periodo preelectoral de que trata la disposición pueden las entidades públicas seguir contratando bajo estos sistemas (...).”

De acuerdo con el citado concepto, la prohibición del artículo 33 de la Ley de Garantías Electorales se refiere a “cualquier sistema que no implique convocatoria pública y posibilidad de pluralidad de oferentes”, por lo que excluye las demás modalidades de contratación previstas en la Ley 1150 de 2007, es decir, la licitación pública, la selección abreviada, el concurso de méritos y la mínima cuantía u otros previstos en normas especiales. Esta posición es congruente con la expedición de la Ley 1150 de 2007 que, entre otras reformas, introdujo la selección abreviada, rediseñó el concurso de méritos y sistematizó las causales de contratación directa. Además lo es con la posterior creación de la modalidad de mínima cuantía establecida actualmente en el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, de acuerdo con las modificaciones realizadas por leyes posteriores.

De esta forma, con fundamento en la evolución de la normativa sobre la contratación pública, se ha depurado la noción de “contratación directa”, precisando el Consejo de Estado –en el concepto citado– que, “aun cuando no coincide única y exactamente con la regulación que de dicho sistema de selección hace el artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, tampoco puede afirmarse que sea cualquier procedimiento de contratación distinto de la licitación pública, pues esto sería tanto como desconocer que el legislador, no solo en el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, sino también en leyes especiales e, incluso, en el derecho privado, han establecido sistemas de contratación que implican convocatoria pública y participación de varios oferentes”.

En efecto, vale la pena mencionar que, en algunos sistemas de contratación, utilizados por entidades públicas con regímenes especiales, o sujetas al derecho privado, la convocatoria o invitación para contratar puede limitarse a aquellas personas que previamente se hayan inscrito en una lista

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de precalificados o de simples interesados, o en un determinado registro o banco de datos de proveedores. En estos casos, lo determinante para considerar que dicho sistema no constituye "contratación directa", es que la convocatoria para inscribirse en forma previa se haga de manera pública, y que se permita la participación de una pluralidad de oferentes.

Como se advierte de lo anterior, el Consejo de Estado realiza una interpretación amplia de la contratación directa, para efectos de aplicar las restricciones establecidas en la Ley de Garantías Electorales, al señalar que no solo aplica frente a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sino también frente a las entidades que tengan un régimen especial de contratación. No obstante, también se observa que luego de la expedición de Ley 1150 de 2007, el Consejo de Estado comenzó a delimitar con mayor precisión el término de "contratación directa".

Así las cosas, ha de entenderse que, para los efectos de la Ley de Garantías Electorales y, en particular, para la prohibición o restricción temporal contenida en su artículo 33, "contratación directa" es cualquier sistema de selección o procedimiento de contratación utilizado por las entidades estatales que no incluya la convocatoria pública en alguna de sus etapas, ni permita la participación de una pluralidad de oferentes.

De lo anterior se desprende que la restricción aplica, sin perjuicio de las excepciones establecidas en la misma Ley, a las cuales se hará referencia más adelante, para celebrar cualquier contrato de forma directa, esto es, sin que exista un proceso abierto y competitivo. Por tanto, no son materia de la prohibición las demás modalidades de selección previstas en la Ley 1150 de 2007, es decir, la licitación pública, el concurso de méritos, la selección abreviada y la mínima cuantía, razón por la cual en ese período preelectoral de que trata la disposición las entidades públicas pueden seguir contratando bajo estos sistemas.

iii) Acotado lo concerniente a la Ley de Garantías Electorales, corresponde adentrarse en el estudio sobre el contrato de arrendamiento. El artículo 1º de la Ley 80 de 1993 -EGCAP- determina que su objetivo es disponer de reglas y principios que rigen los contratos de las Entidades Estatales. En ese sentido, el artículo 32 *ibidem* define los contratos estatales como "todos los actos jurídicos, generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere este estatuto [artículo 2], previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad".



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De acuerdo con lo anterior, para la definición de contrato estatal basta con que una de las Entidades que enumera el artículo 2º de la Ley 80 de 1993<sup>1</sup> sea una de las partes, sin importar el extremo de la relación jurídico comercial que asuma. Al respecto, el Consejo de Estado ha sostenido que el criterio definitorio de un contrato estatal es que haya sido celebrado por una Entidad Estatal:

“Nótese cómo, elemento esencial para calificar de estatal un contrato, es que haya sido celebrado por una entidad estatal, es decir, una entidad pública con capacidad legal para celebrarlo. Dicho de otro modo, no existen contratos estatales celebrados entre particulares, ni siquiera cuando éstos han sido habilitados legalmente para el ejercicio de funciones públicas”<sup>2</sup>.

Así pues, el contrato estatal es el acto jurídico creador de obligaciones en cuya celebración concurre una de las Entidades Estatales, independientemente de que se trate de contratos previstos o tipificados en el derecho privado, en disposiciones especiales o que sencillamente resulten del ejercicio de la autonomía de la voluntad, como sucede con los que se clasifican como atípicos e innominados –artículo 32 de la Ley 80–.

Los artículos 13 y 40 de la Ley 80 de 1993 integran al derecho contractual estatal “las disposiciones comerciales y civiles pertinentes”, cuando indican que estos se regirán de forma supletiva por ese régimen jurídico, salvo en las materias expresa y particularmente reguladas por el EGCAP. Lo anterior, permite concluir que “mediante la Ley 80, se pretendió que la actividad contractual del Estado quedará bajo la égida del contrato estatal, caracterizado por tener un régimen jurídico mixto, integrado por normas de derecho público y derecho privado”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> El artículo 2º define, para los efectos del ámbito de sujeción del estatuto, que se denominan entidades estatales: a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles. b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos.

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 4 de abril de 2002, M.P. Alir E. Hernández Enríquez. Rad. 1999-0290-01 (17.244).

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 23 de septiembre de 1997, Rad. S-701.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Ahora bien, es preciso mencionar que las Entidades Estatales regidas por el EGCAP están habilitadas para celebrar los contratos que suelen celebrar los particulares entre sí, en ejercicio de la autonomía de la voluntad privada. En ese sentido, puede ocurrir que dentro de la gestión ordinaria de sus competencias las entidades tengan necesidades que deban ser satisfechas a través de contratos como el arrendamiento – al que se refiere en su consulta –, comodato o administración, en los que además de las disposiciones del EGCAP deberán aplicarse en su mayoría normas de derecho privado, lo que de ninguna manera desvirtúa la calidad de estatal de dichos contratos.

Teniendo en cuenta el objeto de su consulta, es pertinente indicar que la Ley 80 de 1993 define los contratos estatales en el artículo 32 y establece un listado enunciativo. De acuerdo con esta disposición, todos los actos jurídicos, cualquiera que sea su denominación, que celebren las entidades a las que se refiere el EGCAP y que generen obligaciones, son contratos estatales<sup>4</sup>. Entre los contratos que enuncia el artículo 32 *ibidem* se encuentran el contrato de obra, el contrato de consultoría, el contrato de prestación de servicios, el contrato de concesión y los encargos fiduciarios y fiducia pública.

Aunque el contrato de arrendamiento no hace parte del listado enunciativo del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, su regulación se encuentra en el Código Civil y en el Código de Comercio, principalmente, los artículos 1973 al 2078 del Código Civil que lo desarrollan. También existen normas especiales sobre el contrato de arrendamiento en los artículos 518 al 523 del Código de Comercio –sobre arrendamiento de inmuebles para los establecimientos de comercio–, 1678 al 1687 y 1890 al 1899 de la misma codificación –sobre arrendamiento de naves–; y en la Ley 820 de 2003, por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana.

El artículo 1973 del Código Civil define el contrato de arrendamiento como “[...] un contrato en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado”. Se trata pues del acuerdo de voluntades en virtud del cual una de las partes –llamada arrendador o arrendadora– se obliga a concederle a otra –llamada arrendatario o arrendataria– el uso y goce de un bien, a cambio

---

<sup>4</sup> Ley 80 de 1993. “ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación [...]”.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de una renta o canon, diferenciándose del contrato de compraventa en que no opera una transferencia del dominio del bien cuyo uso y goce se entrega.

En cuanto a sus características, la doctrina ha indicado que el arrendamiento es un contrato: i) bilateral, pues ambas partes se obligan recíprocamente; ii) consensual, dado que se perfecciona con el consentimiento; iii) oneroso, ya que ambas partes obtienen utilidades –el arrendatario, el uso y goce del bien, y el arrendador la renta o canon–; iv) de ejecución sucesiva, en la medida en que se ejecuta en forma periódica; v) principal, porque existe en forma autónoma; y vi) nominado, porque está tipificado y desarrollado en la ley.

En igual sentido, por su importancia en la contratación estatal, debe precisarse que la modalidad de selección aplicable a la celebración de los contratos de arrendamiento depende del régimen aplicable a la entidad estatal. Si se rige por el derecho privado, es decir, si está exceptuada del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, debe aplicar en principio las normas civiles y comerciales mencionadas, en las cuales se permite la celebración directa del contrato de arrendamiento, pero si el reglamento o manual interno de contratación de la entidad dispone que debe efectuar algún procedimiento especial, este prevalece.

En contraste, si la entidad estatal se rige por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, bien sea que obre en calidad de arrendadora o arrendataria, debe acudir a la modalidad de selección de contratación directa si arrienda un inmueble, pues el artículo 2º, numeral 4º literal i) de la Ley 1150 de 2007 establece que una de las causales de este procedimiento es "i) El arrendamiento o adquisición de inmuebles".

El arrendamiento de inmuebles por parte de Entidades Estatales fue reglamentado por el artículo 83 del Decreto 2474 de 2008, el cual estableció que la entidad podía "contratar tomando como única consideración las condiciones del mercado". De esta manera, la norma sujetó la fijación de las condiciones del contrato de arrendamiento, incluyendo el canon, a las dinámicas del mercado. Con esto, estableció una nueva regla con respecto a lo previamente regulado por el Decreto 1376 de 1986 que establecía topes porcentuales para fijar el precio del arrendamiento, según el avalúo catastral del bien inmueble. De esta forma, el Decreto 2474 de 2008 derogó tácitamente lo señalado en el Decreto 1376 de 1986, al tratarse de una norma posterior que regula de manera específica las condiciones para el arrendamiento de inmuebles por parte del Estado.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

Es importante tener en cuenta que el Decreto 2474 de 2008 fue posteriormente derogado por el artículo 9.2 del Decreto 734 de 2012, a su vez derogado por el Decreto 1510 de 2013, norma que fue finalmente compilada en el Decreto 1082 de 2015, actualmente vigente. En este sentido, las condiciones de los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles que adelanten las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública se regirán por lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y su el Decreto 1082 de 2015, así como por la normativa civil y comercial que resulte pertinente de manera supletiva. En particular, el artículo 2.2.1.2.1.4.11 dispone que las Entidades Estatales arrendarán bienes inmuebles mediante la modalidad de selección de contratación directa, para lo cual tienen la obligación de:

- “1. Verificar las *condiciones del mercado inmobiliario* en la ciudad en la que la Entidad Estatal requiere el inmueble.
2. Analizar y comparar las condiciones de los bienes inmuebles que satisfacen las necesidades identificadas y las opciones de arrendamiento, análisis que deberá tener en cuenta los principios y objetivos del sistema de compra y contratación pública”.

Conforme lo anterior, la entidad debe elaborar los estudios previos y documentos previos y verificar las condiciones del mercado inmobiliario en la ciudad donde la Entidad Estatal requiere el documento con el fin de establecer las condiciones del proceso, incluyendo el canon de arrendamiento. Además, tiene el deber analizar y comparar las condiciones de los bienes inmuebles que satisfacen sus necesidades; y de tener en cuenta los principios y objetivos del Sistema de Compra y Contratación Pública.

Resulta pertinente señalar que, la Ley de Garantías Electorales establece restricciones específicas para la contratación pública durante los períodos electorales, particularmente en lo que respecta a la contratación directa y a la celebración de convenios interadministrativos financiados con recursos del presupuesto estatal.

Particularmente, el artículo 33 de la Ley 996 de 2005 establece que, durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso, queda prohibida la *contratación directa por parte de todos los entes del Estado*.

Por lo demás, el literal i) del artículo 2.4 de la Ley 1150 de 2011 permite la contratación directa tratándose de “El arrendamiento [...] de inmuebles”, causal que estaría incluida en la prohibición referida. Esta causal hereda la tradición histórica de los artículos 31.7 y 43.6 de los derogados



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Decretos Leyes 150 de 1976 y 222 de 1983, pues también permitían la contratación directa “Cuando se tomen o den inmuebles en arrendamiento”. Así, a través de este contrato, las entidades públicas administran el patrimonio público o suplen necesidades para la prestación de sus servicios. En este contexto, pueden tener tanto la calidad de arrendadoras –cuando entregan el bien a un tercero– o de arrendatarias –cuando reciben su mera tenencia–.

En este contexto es preciso señalar que, la causal de contratación directa prevista en la Ley 1150 permite su utilización **tanto cuando la entidad actúa como arrendadora como cuando actúa como arrendataria**, incluido el supuesto planteado para consideración. No obstante, tal modalidad de selección se encuentra **proscrita durante los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones presidenciales**, en los términos del artículo 33 de la Ley 996 de 2005, razón por la cual **no es posible celebrar contratos de arrendamiento mediante contratación directa en dicho periodo**, salvo que el caso concreto se enmarque en alguna de las excepciones taxativamente señaladas en la norma.

Cuando la entidad estatal actúe como arrendadora puede evaluar si, debido a lo explicado en los párrafos anteriores, es conveniente adelantar una convocatoria pública en garantía del principio de libre concurrencia. No obstante, lo cierto es que –dentro del marco normativo vigente– las entidades públicas son autónomas y responsables tanto de la estructuración de sus procesos de contratación como de determinar la modalidad de selección aplicable para suplir sus necesidades.

ii. En cuanto al segundo problema jurídico planteado, tenemos que el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 estableció, como obligación de quien quiere celebrar, renovar o liquidar contratos de cualquier naturaleza con entidades del sector público, cumplir con las obligaciones frente 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 cuando a ello haya lugar. Además, se facultó 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.

Además, aclara que las personas jurídicas que quieran celebrar contratos con las entidades estatales deben acreditar el pago al Sistema de



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Seguridad Social Integral de sus empleados, y que por eso deben presentar 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, en todo caso, no debe ser inferior a los 6 meses anteriores a la celebración del contrato. En este sentido, la ley establece que para presentar la oferta las personas jurídicas deben acreditar el requisito señalado anteriormente, es decir, el pago al sistema de seguridad social de sus empleados.

Esta norma fue analizada por el Consejo de Estado, quien 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 Integral y de los aportes parafiscales. 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. Por lo tanto, la jurisprudencia reiteró la necesidad de que las entidades estatales, durante la ejecución del contrato, verifiquen el cumplimiento de las obligaciones del Sistema de Seguridad Social Integral por parte de los contratistas.

En igual sentido, 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 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.”

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De la lectura integral del artículo 23 de la Ley 1150 de 2007 se infiere que, si bien los proponentes y los contratistas deben estar al día en el pago al Sistema de Seguridad Social Integral, la verificación de este requisito, por parte de las entidades estatales, se efectuará cuando realicen los pagos del contrato, es decir, durante la ejecución.

La verificación del aporte al Sistema de Seguridad Social Integral cambia, dependiendo si se trata de una persona natural o de una jurídica: i) si es una natural, la entidad estatal verificará el pago al Sistema de Seguridad Social Integral cuando se realicen los pagos del contrato, es decir, durante su ejecución y ii) si se refiere a una persona jurídica, el comprobante de pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral de sus empleados se debe aportar con la presentación de la oferta, y este constituye un criterio de admisión de la oferta. Lo anterior, sin perjuicio de que durante la ejecución del contrato también se acredite el pago al Sistema de Seguridad Social Integral para pagar las cuentas o facturas si a ello hubiere lugar.

Igualmente, 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.

En consecuencia, no cabe duda de que el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, por parte de los contratistas del Estado, es una obligación contenida en las leyes y disposiciones reglamentarias que regulan esta materia, y es deber de las entidades contratantes verificar el cumplimiento de este mandato, tanto antes de celebrar el contrato como durante su ejecución y liquidación, conforme a la naturaleza jurídica de la persona con quien se va a realizar el contrato de arrendamiento.

En el caso de los arrendadores, que son personas naturales o jurídicas y que actúan como rentistas de capital –quienes obtienen ingresos por el uso de sus bienes–, la normativa los obliga a cotizar como trabajadores independientes. Este grupo debe realizar aportes sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensual de los ingresos causados para quienes están obligados a llevar contabilidad, o los efectivamente percibidos para los que no tienen dicha obligación, sin incluir el valor del IVA, tal como lo



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

establece el artículo 89 de la Ley 2277 de 2022<sup>5</sup>. Este requisito responde al principio de solidaridad, que implica que toda persona con capacidad económica debe contribuir al financiamiento del Sistema de Seguridad Social.

Ahora bien, es menester tener en cuenta que la Corte Constitucional en sentencia C-578 de 2009 concluyó que de la interpretación de los artículos 157 y 204 de la Ley 100 de 1993 debía considerarse a los rentistas de capital como trabajadores independientes, ya que dicha expresión incluye a todas las personas económicamente activas. En ese orden de ideas, son conocidos como rentistas de capital aquellas personas que obtienen ingresos de arrendamientos, dividendos de inversiones, entre otras actividades, adquiriendo de esta manera capacidad de pago para cotizar al Sistema Integral de Seguridad Social.

El artículo 3.2.1.1 del Decreto Único 780 de 2016 identifica como *aportantes* a las personas naturales o jurídicas con trabajadores

---

<sup>5</sup> Ley 2277 de 2022: "Artículo 89. Ingreso Base de Cotización (IBC) de los independientes. Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del cuarenta por ciento (40%) del valor mensual de los ingresos causados para quienes están obligados a llevar contabilidad, o los efectivamente percibidos para los que no tienen dicha obligación, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas - IVA.

Sin perjuicio de lo anterior, quienes no están obligados a llevar contabilidad y decidan llevarla en debida forma, podrán tomar como ingresos para determinar la base de cotización el valor causado o el efectivamente percibido. En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

Los trabajadores independientes con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas -IVA.

Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos -de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable.

Parágrafo 1. Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la U.A.E. Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos.

No obstante, lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.

Parágrafo 2. La UGPP podrá aplicar el esquema de presunción previsto en el parágrafo anterior a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo procedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago".

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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.

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, dentro de los cuales se encuentran los rentistas de capital. Al respecto, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales indicó que:

“Un independiente que percibe ingresos mensuales iguales o superiores a 1 salario mínimo mensual legal vigente provenientes de la explotación de sus bienes muebles o inmuebles, o recibe intereses, dividendos o utilidades producto de unas acciones de su propiedad se considera como rentista de capital dentro del grupo de independientes por cuenta propia o por contratos diferentes al de prestación de servicios, y por tanto está en la obligación de cotizar a los sistemas de salud y pensión, en la forma señalada en el inciso primero del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, es decir, sobre mínimo el 40% del valor de sus ingresos y para calcular el ingreso base de cotización IBC podrán deducir las expensas que se generen en la ejecución de cada actividad conforme a lo dispuesto en el art. 107 del Estatuto Tributario”<sup>6</sup>.

Por otra parte, en concepto con radicado No. 4201912000005462, expedido como respuesta a la consulta del 13 de agosto de 2019, esta Subdirección indicó:

“Asimismo, como se mencionó previamente, el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 establece que las entidades estatales, al momento de celebrar, renovar o liquidar un contrato verificará que el contratista cumpla sus obligaciones con los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, cuando a ello haya lugar.”

Si bien la Ley 1393 de 2010 sólo prevé como obligación verificar la afiliación al sistema de seguridad social en los contratos de prestación de servicios, la Ley 789 de 2002 sí establece que en cualquier contrato estatal la entidad contratante deberá verificar

---

<sup>6</sup> Concepto Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, radicado 201811200427881 del 12 de febrero de 2018.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

que el contratista cumplió con sus obligaciones al sistema de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar.

Entre las obligaciones que tienen las personas naturales que presten directamente servicios al Estado, bajo la modalidad de contratos de prestación o bajo cualquier otra modalidad de contrato, como el de suministro, se encuentra la de estar afiliados al sistema de seguridad social en salud y pensiones.

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. El Ministerio de Salud y Protección Social, en el concepto No. 112520 del 31 de mayo de 2012 indicó que el alcance de cualquier otra modalidad de servicios incluye los contratos de obra, suministro, de arrendamiento de servicios, entre otros. Por lo tanto, en los contratos de suministro la entidad estatal deberá verificar que la persona natural que presta el servicio de contrato de suministro en favor de una entidad estatal está afiliada al Sistema General de Pensiones.”

Como se observa, en dicho concepto se señaló que la obligación frente al Sistema de Seguridad Social Integral aplica frente a todos los contratos con las entidades estatales, pues es lo que se deduce del artículo 50 de la Ley 789 de 2002. En ese sentido, de acuerdo con el régimen aplicable para realizar las cotizaciones, quienes celebran contratos con las Entidades Estatales, están obligados a acreditar que se encuentran al día con los aportes al sistema de seguridad social.

Sin perjuicio de lo anterior, en aras de responder al objeto específico de la consulta, es importante precisar que, la obligación de cotizar al sistema de seguridad social de los trabajadores independientes o rentistas de capital con contratos diferentes al de prestación de servicios, establecida por el artículo 89 de la Ley 2277 de 2022, aplica para aquellos que tengan ingresos netos mensuales iguales o superiores a un salario mínimo legal mensual vigente –SMLMV–. De esta manera, si los ingresos netos mensuales del arrendador son inferiores al SMMLV, este, en principio, no se encuentra obligado a realizar aportes al Sistema de Seguridad Social Integral.

Conforme a lo anterior, a efectos de cumplir lo exigido en el segundo inciso del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, los arrendadores de entidades estatales deberán acreditar ante la respectiva entidad estatal que, en razón del monto de sus ingresos, no se encuentran obligados a realizar aportes al Sistema de Seguridad Social

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Integral. Para ello deberá emplear las planillas, certificaciones y/o documentos que resulten conducente para acreditar dichas condiciones, de acuerdo con las normas aplicables para el efecto.

Finalmente, en Colombia, es obligatorio que los contratistas que participen en contratos de arrendamiento con entidades territoriales cumplan con sus aportes al Sistema Integral de Seguridad Social. Esta obligación recae tanto sobre quienes actúan como arrendadores (quienes ceden el uso de un bien a cambio de una renta) como sobre los arrendatarios (quienes alquilan un bien). La Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y la Ley 789 de 2002, junto con normas complementarias, establecen que estos contratistas deben estar al día en sus aportes a salud, pensión y cajas de compensación familiar. Antes de celebrar el contrato, así como durante su ejecución y al momento de la liquidación, la entidad estatal contratante tiene el deber de verificar el cumplimiento de estas obligaciones, asegurándose de que tanto proponentes como contratistas estén a paz y salvo en sus aportes parafiscales.

En consecuencia, no cabe duda de que el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, por parte de los contratistas del Estado, es una obligación contenida en las leyes y disposiciones reglamentarias que regulan esta materia, y es deber de las entidades contratantes verificar el cumplimiento de este mandato, tanto antes de celebrar el contrato como durante su ejecución y liquidación, conforme a la naturaleza jurídica de la persona con quien se va a realizar el contrato de arrendamiento.

Finalmente, debe advertirse que al tratarse de un análisis que debe realizarse en un procedimiento contractual específico, esta Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del Sistema de Compras y Contratación Pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

#### 4. Referencias normativas y jurisprudenciales:

- Código Civil, Artículos 1973, 2000
- Ley 80 de 1993, artículos 13 y 32, numeral 3º, 40, 41
- Ley 789 de 2002, Artículo 50
- Ley 1150 de 2007, artículo 2, numeral 4º, literal h), 23



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Ley 2277 de 2022. Artículo 89.
- Decreto Único Reglamentario 780 de 2016, Artículo 2.1.4.1
- Consejo De Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 26 de julio de 2007. Exp. 1832. C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo
- Corte Constitucional. Sentencia del 26 de agosto de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez

### 5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ha tenido la oportunidad de pronunciarse en relación con estos aspectos en los Conceptos No. 420181400000493 en respuesta a la consulta del 18 de enero de 2018, así como en los conceptos C-006 del 04 de febrero de 2020, C-141 del 03 de marzo de 2020, C-161 y C-183 del 17 de marzo de 2020, C-319 del 12 de junio de 2020 Concepto C-391 de 2023, C-293 del 20 de agosto de 2024, C-681 del 29 de octubre de 2024, C-270 de 08 de abril de 2025, C-1128 del 22 de septiembre de 2025 y 022 de 2026. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

La sostenibilidad no es una opción, es una obligación. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– te invita a realizar el **Curso de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**, una herramienta clave para fortalecer las capacidades de todos los compradores públicos, proveedores, servidores públicos y para generar mayor valor público. Accede al curso y aprende como implementar criterios sociales y ambientales en las diferentes etapas del proceso de contratación:

<https://formacionvirtual.colombiacompra.gov.co/mod/page/view.php?id=3718>

De otro lado, te contamos que esta Agencia ha da un paso decisivo en la estandarización y modernización del **sector social** con la expedición de las **Resoluciones 539, 540, 541, 952 y 953 de 2025, mediante las cuales adoptó Documentos Tipo** para las modalidades de selección de **licitación pública (versión 2), selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, consultoría e interventoría**, promoviendo procesos más transparentes, eficientes competitivos y sostenibles en sectores estratégicos como educación, salud, cultura, recreación, deporte, institucional y vivienda. Consulta y descarga los documentos aquí:



## FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

<https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/documentos-tipo>

Si quieres conocer más sobre la aplicación de Documentos Tipo puedes consultar la última versión de la **Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte**. En esta actualización se incorporaron orientaciones prácticas dirigidas a entidades públicas, proveedores, organismos de control y demás interesados, con el propósito de facilitar la adecuada implementación de estos instrumentos en los procesos contractuales. Además se incluyeron lineamientos que orientan la implementación de los criterios ambientales y sociales incluidos en los documentos tipo: Consulta la guía aquí:

<https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-comprension-e-implementacion-de-los-documentos-tipo-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-bajo-las-diferentes-modalidades-de-contratacion-vigentes>

Aprovechamos la oportunidad de manifestar la entera disposición de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– para atender las peticiones o solicitudes, así como para brindar el apoyo que se requiera en el marco de nuestras funciones a través de nuestros diferentes canales de atención:

- Línea nacional gratuita o servicio a la ciudadanía (Mesa de servicio): [01800 0520808](tel:018000520808)
- Línea en Bogotá (Mesa de servicio): [+57 601 7456788](tel:+576017456788)
- Correo de radicación de correspondencia: [ventanilladeradicacion@colombiacompra.gov.co](mailto:ventanilladeradicacion@colombiacompra.gov.co)
- Formulario web para PQRSD: <https://www.colombiacompra.gov.co/pqrsd/informacion-importante-antes-de-formular-una-pqrsd>

Evalúa el servicio que ofrece la Agencia por el canal de atención de PQRSD en el siguiente enlace: <https://forms.office.com/r/pPHyWVs2SZ>  
¡Ayúdanos a mejorar porque el compromiso es de todos!

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](#)

Instagram: [@colombiacompraeficiente cce](#)

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

*Original Firmado  
Carolina Quintero Gacharná*

**Carolina Quintero Gacharná**  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Ángela María Olmos Andrade  
Analista T2 - 02 de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Diana Lucía Saavedra Castañeda  
Gestor T1 - 15 de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Carolina Quintero Gacharná  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE