

E-2019-190633.  
10 DEC 2019

Bogotá D.C.,

Doctora  
**MIRALBA CAMPOS CÁRDENAS**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica  
Secretaría de Educación del Distrito  
Bogotá D.C.

**Asunto:** Concepto aportes al sistema de seguridad social - Contrato de arrendamiento.

Apreciada doctora Campos:

Nos referimos a la solicitud de concepto elevada por el Director de Servicios Administrativos de la Secretaría de Educación Distrital mediante consecutivo I-2019-93253 y remitida mediante correo electrónico en la cual solicita:

*En razón a lo anterior y teniendo en cuenta las diferentes posturas, agradecemos realizar la consulta, con el fin que no exista disparidad de criterio con otras entidades del Distrito.*

A continuación, nos permitimos abordar la consulta formulada, así: i) precisiones y alcance sobre los aportes parafiscales a cargo de los contratistas de la administración; ii) análisis sobre los conceptos otorgados por la DIAN y la UGPP en relación con el asunto particular; y iii) exposición sobre algunas conclusiones al caso concreto para de esta manera dar respuesta precisa a los interrogantes planteados.

**I. PRECISIONES Y ALCANCE SOBRE LOS APORTES PARAFISCALES A CARGO DE LOS CONTRATISTAS DE LA ADMINISTRACIÓN**

Con el fin de abordar la pregunta planteada, consideramos necesario señalar quiénes, a la luz de la normatividad vigente, son considerados como afiliados al régimen contributivo. En esta medida, el artículo 2.1.4.1 del Decreto 780 de 2016 dispone:

*"Artículo 2.1.4.1 Afiliados al régimen contributivo. Pertenecerán al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud:*

*1. Como cotizantes: (...)*

*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; (...)" (Subrayado y negrilla fuera del texto original)*

Con respecto al concepto de rentista de capital, la Corte Constitucional señaló en sentencia C-578 del 26 de agosto de 2009 que:

*(...) en la medida que una comprensión amplia de la expresión permite incluir dentro de tal concepto el de "rentistas" tal como en su momento lo señaló el Decreto 3063 de 1989, en su artículo 15, según el cual es trabajador independiente toda "persona natural que ejerce personal y directamente una profesión, oficio o actividad económica, con o sin trabajadores a su servicio, sin sujeción a contrato de trabajo", con lo cual se concluye que la expresión trabajadores independientes incluye a todas las personas económicamente activas."<sup>1</sup>*

A su turno, sobre el ingreso base de cotización (IBC) de los independientes, el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 - POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022. "PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD"- dispone con respecto al ingreso base de cotización de los independientes que:

*"ARTÍCULO 244. 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 iguales o superiores a un (1)*

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia C-578 de 2009. Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez. Bogotá, D.C., veintiséis (26) de agosto de dos mil nueve (2009).

salario mínimo legal mensual vigente efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensualizado de los ingresos, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA). (...)” (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

En esta medida, resulta dable concluir que, en el marco de un contrato de arrendamiento, quien funge como arrendatario despliega una actividad económica que para efectos del caso puntual debe ser considerada como una actividad que produce renta, motivo por el cual deberá vincularse al régimen contributivo de conformidad con el artículo 2.1.4.1 del Decreto 780 de 2016, dando aplicación en todo caso a la normatividad citada.

Adicionalmente, para el caso objeto de estudio, como bien lo señala el Director de Servicios Administrativos, el inciso segundo y el párrafo del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, previo al desembolso o pago a cargo de la entidad contratante que surjan con ocasión de la ejecución de cualquier contrato estatal, se deberá verificar el pago efectivo de los aportes parafiscales por parte de la entidad contratante.

El citado artículo señala:

**“ARTÍCULO 23. DE LOS APORTES AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.** El inciso segundo y el párrafo 1o del artículo 41 de la Ley 80 quedarán así:

**“Artículo 41.** (...) 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.” (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Con respecto al momento en el tiempo en el cual se debe verificar por parte de la entidad pública y acreditar por parte del contratista el aporte parafiscal, el párrafo del artículo en mención señala:

PARÁGRAFO 1o. 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."  
(Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Las normas objeto de estudio, encuentran igualmente asidero en otras disposiciones de tipo legal fijadas por el legislador, por ejemplo, el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 establece como mecanismo de control a la evasión de los recursos parafiscales que:

"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."

Inclusive, en los casos en los cuales el contratista de la administración no haya realizado los aportes por concepto de parafiscales en debida forma, el inciso segundo del artículo en cita faculta a la entidad contratante para:

*“(...) 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. (...)”*

En esta medida, desde la óptica contractual, el legislador no contempló ningún tipo de excepción o de consideración particular sobre la posibilidad de no exigir el pago de parafiscales debido a la calidad del contratista durante la ejecución de un contrato estatal<sup>2</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, a continuación, analizaremos los conceptos brindados por las diferentes entidades para de esta manera concluir sobre la procedencia en la exigibilidad de realizar aportes a los arrendadores que suscriban contratos de arrendamiento con la Secretaría de Educación Distrital.

## **II. ANÁLISIS SOBRE LOS CONCEPTOS OTORGADOS POR LA DIAN Y LA UGPP EN RELACIÓN CON EL ASUNTO PARTICULAR**

De conformidad con la inquietud elevada por el Director de Servicios Administrativos de la Secretaría de Educación Distrital, a continuación, exponemos algunas consideraciones sobre la naturaleza y vinculatoriedad de los conceptos objeto de consulta.

En esta medida, en atención al concepto No. 52431 de agosto 27 de 2014 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacional -DIAN- nos permitimos anotar que de conformidad con el numeral 1 del artículo 20 del Decreto 4048 de 2008, modificado por el artículo 10 del Decreto 1321 de 2011, son funciones de la Subdirección de Gestión Normativa y Doctrina de la DIAN:

*“Artículo 20. Subdirección de Gestión Normativa y Doctrina. Son funciones de la Subdirección de Gestión Normativa y Doctrina, además de las dispuestas en el artículo 38 del presente decreto las siguientes:*

---

<sup>2</sup> Ver Concepto No. 420181400000493 del 27 de julio de 2018. Colombia Compra Eficiente

1. Actuar como autoridad doctrinaria nacional en materia aduanera, tributaria, de control cambiario, de derechos de explotación y gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar explotados por entidades públicas del nivel nacional, disciplinaria, de personal, de presupuesto y de contratación administrativa, en lo de competencia de la Entidad." (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

La anterior claridad resulta determinante para entender que los conceptos brindados por la DIAN solamente resultan obligatorios en materia de su competencia, la cual se encuentra delimitada a aspectos fiscales, control cambiario, explotación y gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar, entre otros.

Por su parte, se destaca que la competencia asignada al seguimiento y control sobre las liquidaciones, pagos, omisiones y aportes inexactos de las contribuciones parafiscales se encuentra asignada a la Unidad de Gestión de Pensional y Parafiscales -UGPP-, lo anterior a la luz del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 que dispone que la -UGPP- tiene a su cargo el seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social.

Lo anterior encuentra igualmente sustento en lo contenido en el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 que señala con respecto a esta competencia específica de la UGPP que:

**"ARTÍCULO 178. COMPETENCIA PARA LA DETERMINACIÓN Y EL COBRO DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.** La UGPP será la entidad competente para adelantar las acciones de determinación y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, respecto de los omisos e inexactos, sin que se requieran actuaciones persuasivas previas por parte de las administradoras. (...)"

Adicionalmente, a criterio de la UGPP, se considera como trabajador independiente los casos en los cuales la persona:

- Realiza una actividad económica por mi cuenta.

- Tiene un contrato diferente a prestación de servicios, es decir contratos de obras civiles, suministros, insumos, arrendamientos, entre otros.
- Desarrolla actividades que generan utilidades, dividendos, rendimientos financieros, entre otros.
- Genera ingresos por la prestación de servicios personales que está relacionado con las funciones de la empresa contratante.<sup>3</sup>

Adicionalmente, la UGPP ha señalado con respecto a este aspecto que:

*"(...) un independiente que percibe ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), 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 con contratos diferentes al de prestación de servicios y por tanto está en la obligación de cotizar a los sistemas de salud y pensión (...)."*<sup>4</sup>

En esta medida, a la pregunta puntual, se aclara que los conceptos otorgados por la DIAN, si bien provienen de una autoridad administrativa, estos resultan vinculantes únicamente en asuntos de su competencia, a saber: aspectos fiscales. Motivo por el cual, teniendo en cuenta que la competencia asociada al seguimiento y control de las contribuciones parafiscales se encuentra a cargo exclusivamente de la UGPP, aunado al hecho que en materia contractual no existe ninguna excepción y/o tratamiento diferenciado, los aportes a que haya lugar con la celebración de un contrato de arrendamiento cuyo ingreso sea igual o supere un (1) SMMLV, deberá verse reflejado en el respectivo aporte mensual y en la tarea de verificación que adelante la entidad contratante.

### III. REPUESTA AL INTERROGANTE FORMULADO

---

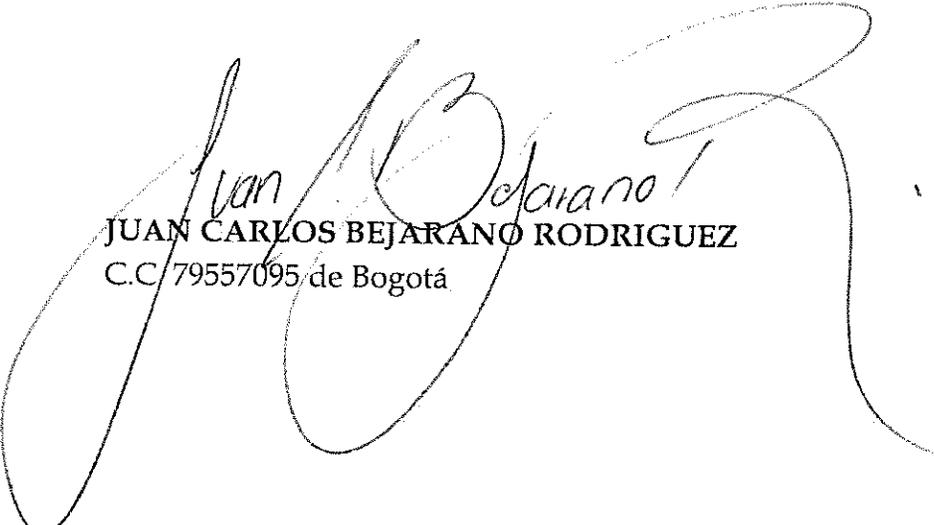
<sup>3</sup> Ver documento: "ABECÉ Empleados con Ingresos Adicionales como Independientes" de la UGPP, 2018.

<sup>4</sup> Concepto Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP-, radicado 201811200427881 del 12 de febrero de 2018.

De conformidad con lo expuesto, consideramos que, en materia contractual, la entidad contratante que funge como arrendador en el marco de un contrato estatal debe exigir, en cumplimiento del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, el respectivo certificado de aportes parafiscales por parte del arrendatario en los casos en los cuales el pago mensual sea igual o superior a un (1) SMMLV. Lo anterior en observancia del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 y concordantes con el ingreso base de cotización.

Quedamos atentos a la ampliación de la presente opinión legal de acuerdo con los requerimientos que realice la Secretaría de Educación Distrital.

Cordialmente,



**JUAN CARLOS BEJARANO RODRIGUEZ**  
C.C. 79557095 de Bogotá