

MEMORANDO

1400

Bogotá D.C., 12 de febrero de 2026

INSTITUTO PARA LA PROTECCION DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD
Al Contestar Cite Este Nr.:2026IES65 O 1 Fol:1 Anex:0
Origen: OFICINA JURIDICA/RIVERA CONTRERAS YESID FERNANDO
Destino: GERENCIA DE CONTRATACION/FLOREZ CÁRDENAS LINA MA
Asunto: CONCEPTO JURÍDICO SOBRE RESPONSABILIDAD SOLIDARIA
Fec.Radic:12/02/2026 01:21:47. Obs.:

PARA: LUZ HEIDI QUIROGA GARCIA / Gerente Financiera
LINA MARCELA FLÓREZ / Gerente de Contratación

DE: YESID FERNANDO RIVERA CONTRERAS / Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Concepto jurídico sobre responsabilidad solidaria en contratos de prestación de servicios y aplicación del fenómeno prescriptivo frente al cobro de aportes a seguridad social por parte de AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A. NIT. 899999333.

La Oficina Jurídica del IDIPRON, en el marco del numeral 1 del artículo 4 del Acuerdo 009 de 2022 "Por el cual se modifica la Estructura Organizacional del INSTITUTO DISTRITAL PARA LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD IDIPRON", que le asigna la función de emitir conceptos y absolver consultas en materia jurídica formuladas por el Director General y las dependencias del Instituto, se permite emitir concepto jurídico en los siguientes términos.

INTRODUCCIÓN

Mediante solicitud elevada a esta Oficina Jurídica se plantean dos premisas fundamentales a decantar que requieren análisis jurídico riguroso, la primera relativa a la procedencia de la figura de la responsabilidad solidaria predicada respecto del IDIPRON como entidad pública contratante frente al incumplimiento de un contratista independiente en el pago de sus propios aportes al Sistema de Seguridad Social Integral incluida la Administradora de Riesgos Laborales -ARL- y la segunda concerniente a la viabilidad de que opere el fenómeno extintivo de la prescripción en el evento de que se pretendan ejercer acciones de cobro por parte de las administradoras con posterioridad al término legalmente establecido para dicho efecto el presente concepto examina ambas problemáticas desde el ordenamiento jurídico colombiano la jurisprudencia aplicable y las normas especiales que gobiernan la materia.

PROBLEMA JURÍDICO

Los problemas jurídicos a resolver son los siguientes: (i) ¿Puede predicarse responsabilidad solidaria del IDIPRON como entidad pública contratante respecto del pago de los aportes a seguridad social integral y particularmente a la Administradora de Riesgos Laborales -ARL- cuando el contratista independiente vinculado mediante contrato de prestación de servicios suscrito directamente con la entidad incumple su deber legal de afiliarse y efectuar el pago de sus propias cotizaciones? y (ii) ¿Opera el fenómeno de la prescripción de las obligaciones correspondientes a los aportes a seguridad social y en particular a riesgos laborales y en qué término puede una administradora pretender el cobro de tales acreencias respecto de períodos que superan el lapso extintivo previsto en la ley?

ANTECEDENTES

La consulta se formula en el contexto de comunicaciones o requerimientos provenientes de Administradoras de Riesgos Laborales que pretenden hacer efectiva una presunta solidaridad por parte del IDIPRON respecto de obligaciones insolutas de contratistas de prestación de servicios quienes en ejercicio de su autonomía y bajo su exclusiva responsabilidad han dejado de cancelar las cotizaciones al Sistema de Riesgos Laborales adeudando períodos completos a las ARL adicionalmente se ha puesto de presente que tales reclamaciones pueden versar sobre obligaciones causadas en anualidades fiscales anteriores con el consecuente interrogante sobre la posible extinción de la obligación por el paso del tiempo sin que se hubiere ejercido acción de cobro alguna.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA PREMISA: LA INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DE LA ENTIDAD PÚBLICA CONTRATANTE FRENTE AL INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATISTA INDEPENDIENTE EN EL PAGO DE SU PROPIA SEGURIDAD SOCIAL.

1. Naturaleza jurídica del contrato de prestación de servicios y titularidad de la obligación de afiliación y pago:

El contrato de prestación de servicios celebrado entre una entidad pública y una persona natural se rige por el derecho administrativo y se caracteriza esencialmente por la autonomía e independencia técnica del contratista quien desarrolla sus labores sin encontrarse subordinado a la entidad contratante situación que lo diferencia radicalmente de los trabajadores oficiales o empleados públicos vinculados mediante relación legal y reglamentaria o contrato de trabajo; la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que el contrato de prestación de servicios no genera prestaciones sociales ni vínculo laboral salvo que se acredite la existencia de los elementos propios de una relación de trabajo subordinada lo cual no constituye la regla general sino la excepción que debe ser rigurosamente probada, precisamente por esa naturaleza independiente es que el ordenamiento jurídico radica en cabeza del contratista y no de la entidad contratante la obligación de afiliarse y cotizar al Sistema de Seguridad Social Integral el artículo 2.2.4.2.2.1 del Decreto 1072 de 2015 es diáfano al disponer que los trabajadores independientes que laboren en actividades catalogadas como de alto riesgo deberán afiliarse al Sistema General de Riesgos Laborales y efectuar el pago de la cotización correspondiente, prescripción normativa que no distingue entre contratistas del sector público o privado y que impone una obligación de carácter personal e intransferible al contratista en aquellos eventos en que su actividad así lo exija; la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios consolidan el principio de que el contratista independiente es el único responsable de su propio aseguramiento en salud pensión y riesgos laborales asumiendo el pago total de la cotización que para el caso de los contratos con entidades públicas se encuentra incluida en el valor del contrato y es destinada por el contratista para dicho propósito.

2. La inaplicabilidad del artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo al contrato de prestación de servicios directo:

El fundamento de la responsabilidad solidaria que se pretende aplicar encuentra su asidero normativo en el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo, disposición que consagra la solidaridad del beneficiario de la obra o dueño de la obra respecto de las obligaciones

laborales que el contratista independiente tenga con sus propios trabajadores subordinados, la jurisprudencia constitucional y ordinaria han delimitado con precisión los contornos de esta figura señalando que la responsabilidad solidaria surge únicamente cuando existe un contratista que a su vez vincula trabajadores mediante relación laboral subordinada para ejecutar la obra o labor contratada en favor de un tercero beneficiario. La Corte Constitucional en la Sentencia T-384 de 2024 reiteró que la responsabilidad solidaria procede cuando se demuestra la existencia de una relación de causalidad entre el contrato de obra celebrado entre contratante y contratista y el contrato de trabajo celebrado entre contratista y trabajador en ese orden la solidaridad opera en beneficio exclusivo de los trabajadores subordinados del contratista quienes son sujetos de especial protección constitucional y respecto de los cuales se predica la garantía de pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales, mal podría pretenderse la aplicación analógica o extensiva de dicha figura a un escenario radicalmente distinto cual es el del contrato de prestación de servicios directo entre la entidad pública y la persona natural contratista en el que no existe intermediación de ningún otro contratista ni vinculación de trabajadores subordinados por parte de este último, quien obra por cuenta y riesgo propio en desarrollo de su autonomía; la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha sido consistente en sostener que la finalidad de la solidaridad es proteger a los trabajadores dependientes no a los contratistas independientes que incumplen sus deberes personales de aseguramiento pretender lo contrario implicaría desnaturalizar la figura y convertir a la administración en garante universal de las obligaciones autónomas de sus contratistas lo que carece de todo sustento legal y jurisprudencial.

3. El principio de solidaridad en el Sistema de Seguridad Social y su incorrecta invocación como fuente de responsabilidad del contratante público:

El principio de solidaridad que informa el Sistema de Seguridad Social colombiano conforme al artículo 48 de la Constitución Política impone a todos los participantes del sistema el deber de contribuir a su sostenibilidad equidad y eficiencia lo cual explica que los obligados a cotizar deban hacerlo no solo para recibir beneficios sino para preservar el sistema en su conjunto, sin embargo dicho principio no puede ser confundido ni extendido para crear solidaridades legales inexistentes que trasladen la obligación de cotizar de quien tiene el deber legal el contratista independiente a quien carece de vínculo laboral y ostenta la mera condición de contratante; la Corte Constitucional en la Sentencia C-124 de 2004. Al estudiar la exequibilidad del parágrafo del artículo 388 de la Ley 5 de 1992 declaró inexecutable la disposición que permitía al Congreso de la República pagar los aportes a seguridad social de sus contratistas por considerar que ello quebrantaba el derecho a la igualdad al otorgar un privilegio injustificado a un grupo de contratistas frente a la totalidad de contratistas del Estado que asumen con cargo a sus honorarios dichas cotizaciones esta decisión comporta una relevancia mayúscula para el caso consultado pues demuestra que ni siquiera por disposición legal expresa puede trasladarse al contratante público una obligación que por naturaleza corresponde al contratista independiente cuanto menos podría predicarse tal traslado por vía de la interpretación extensiva de una norma de solidaridad concebida para contextos laborales diversos.

SEGUNDA PREMISA: LA PROCEDENCIA DEL FENÓMENO DE LA PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA APLICABLE AL COBRO DE APORTES A SEGURIDAD SOCIAL Y RIESGOS LABORALES

1. Naturaleza prescriptible de las obligaciones derivadas de aportes a seguridad social:

El ordenamiento jurídico colombiano ha establecido términos perentorios para que las administradoras del Sistema de Seguridad Social ejerzan las acciones de cobro respecto de las cotizaciones no pagadas por los obligados dichas obligaciones no son imprescriptibles sino que se encuentran sujetas a plazos extintivos que de no ser observados por las entidades acreedoras generan la pérdida de la posibilidad de exigir judicial o coactivamente su pago; el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, establece que la acción de cobro de las cotizaciones y aportes al Sistema de Seguridad Social prescribe en el término de tres (5) años contados a partir de la fecha en que se hizo exigible la obligación dicho término es discordante con el artículo 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social que prevé la prescripción de tres años para las acciones derivadas del no pago de aportes parafiscales y de seguridad social, de igual modo respecto a la prescripción de las deudas fiscales y, de paso, parafiscales, señala el artículo 817 del estatuto tributario en su primer inciso: «La acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de:» .

2. Cómputo del término prescriptivo y consecuencias de su acaecimiento:

El término prescriptivo de tres años comienza a correr desde el momento en que la obligación de pagar el aporte se torna exigible, lo que ocurre en la fecha límite establecida por las normas para efectuar la correspondiente cotización mensual, la jurisprudencia ha precisado que dicho término puede ser objeto de interrupción por la presentación de la reclamación administrativa o por el ejercicio de la acción judicial correspondiente pero de no mediar tales actos interruptivos el cumplimiento del trienio sin que la administradora hubiere realizado actuación válida tendiente a obtener el pago configura el fenómeno extintivo de la prescripción que puede ser declarado de oficio o a petición de parte por cuanto opera en favor del deudor y contra la inactividad prolongada del acreedor; en el contexto que nos ocupa si una ARL pretende efectuar el cobro de períodos respecto de los cuales han transcurrido más de tres años sin que se hubiere presentado reclamación formal válida o demanda judicial la obligación se encuentra prescrita y por tanto carece de toda exigibilidad jurídica, mal podría pretenderse revivir obligaciones fenecidas so pretexto de la naturaleza prestacional del sistema de seguridad social pues la prescripción constituye una institución jurídica fundada en la seguridad jurídica y en la necesidad de que los conflictos no se perpetúen en el tiempo, en el caso bajo análisis la causación presentada por la peticionaria data de los años 2014 – 2015 y las solicitudes datan del año 2025.

CONCLUSIÓN

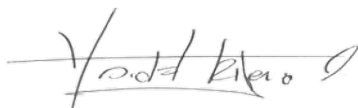
PRIMERO: En los contratos de prestación de servicios celebrados directamente entre el IDIPRON y una persona natural contratista independiente NO PROCEDE LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA de la entidad pública contratante respecto del pago de los aportes a seguridad social integral incluida la cotización al Sistema de Riesgos Laborales -ARL- por cuanto: (i) la obligación de afiliarse y pagar las cotizaciones recae exclusivamente en el contratista independiente en los términos del artículo 2.2.4.2.2.1 del Decreto 1072 de 2015 y la Ley 100 de 1993; (ii) la solidaridad prevista en el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo únicamente opera cuando existe un contratista que vincula trabajadores subordinados en beneficio de un tercero y tiene por finalidad proteger los derechos de dichos trabajadores no de los propios contratistas independientes; (iii) el IDIPRON actúa como contratante mas no como empleador razón por la cual no existe vínculo laboral subordinado

que permita radicar en cabeza de la entidad obligación alguna de afiliación o pago; y (iv) la jurisprudencia constitucional y ordinaria han sido uniformes en restringir la solidaridad a los supuestos fácticos previstos en la norma laboral sin que sea viable su extensión analógica a contextos no subordinados en consecuencia mal podría pregonarse solidaridad cuando el contratista independiente incumple su propio deber legal de aseguramiento.




SEGUNDO: Las obligaciones correspondientes a los aportes al Sistema de Seguridad Social incluidos los riesgos laborales **ESTÁN SUJETAS AL FENÓMENO DE LA PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA** la cual opera en el término de TRES (5) AÑOS contados a partir de la fecha en que la obligación se hizo exigible conforme a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 en concordancia con el artículo 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, o como lo afirma el artículo 817 del estatuto tributario un término de (5) años, por consiguiente si una Administradora de Riesgos Laborales pretende el cobro de períodos respecto de los cuales han transcurrido más de tres años para unos casos y de cinco para otros sin que se hubiere ejercido válidamente acción de cobro o presentado reclamación administrativa que interrumpa el término dicha obligación se encuentra **PRESCRITA** y carece de toda exigibilidad jurídica pudiendo la entidad pública o el contratista obligado oponer dicha excepción como en el caso bajo examen.

TERCERO: El IDIPRON en su condición de entidad pública contratante se encuentra facultado para **NEGAR LOS REQUERIMIENTOS DE PAGO** que efectúen las Administradoras de Riesgos Laborales fundados en una pretendida solidaridad por cuanto dicha figura no es aplicable al vínculo jurídico existente entre la entidad y sus contratistas independientes, así mismo **PROCEDE Oponer la Excepción de Prescripción** respecto de períodos respecto de los cuales haya transcurrido el término trienal o quinquenal para el caso del estatuto tributario, sin que la administradora hubiere ejercido válidamente sus acciones de cobro lo anterior sin perjuicio de las acciones que las ARL puedan ejercer directamente contra el contratista moroso dentro del término legal correspondiente.

Atentamente,



YESID FERNANDO RIVERA CONTRERAS
Jefe Oficina Jurídica - IDIPRON

	NOMBRE	FIRMA	FECHA
Proyectó:	Ricardo Isaac Moreno Cuesta – Contratista Oficina Jurídica.		12/02/2026
Revisó:	Yesid Fernando Rivera Contreras – Jefe Oficina Jurídica.		12/02/2026
Aprobó:	Yesid Fernando Rivera Contreras – Jefe Oficina Jurídica.		12/02/2026
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos a firma.			