Superintendencia Financiera de Colombia

Bogotá D.C., 09 de octubre de 2025

Señora
MARTHA ELENA DANELLO ANTOLINEZ
Ciudad

Ref.: Respuesta a Derecho de Petición 2025014067

Señora **DANELLO ANTOLINEZ**, reciba un respetuoso saludo.

Atendiendo a que, mediante solicitud del pasado 18 de septiembre de 2025, usted radicó un derecho de petición ante la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA**, bajo el asunto "*No pago del contrato No. CA-018-2024"*, mediante esta comunicación, siguiendo las directrices emanadas de la jurisprudencia de la Corte Constitucional[1] sobre el mencionado derecho fundamental, se da respuesta en los siguientes términos:

El derecho de petición por usted radicado incluye cuatro solicitudes:

- La primera de ellas se refiere al pago inmediato de lo pactado en el contrato CA.018-2024.
- La segunda busca que se le informe por escrito y de manera clara las razones formales, legales y contractuales por las cuales "se ha retenido el pago hasta la fecha".
- La tercera está encaminada a que se revise "de manera urgente" el caso y se brinde una solución, teniendo en cuenta su situación personal, estado de salud y grado de ejecución del contrato.
- finalmente, la cuarta solicitud pretende la fijación de una reunión con una persona con capacidad de decisión para resolver el caso.

Estas solicitudes se presentan en el marco de un contexto fáctico que usted expone en siete puntos, los cuales se sintetizan de la siguiente manera:

i) La celebración y ejecución del contrato CA-018-2024 entre la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA** y la GALERÍA ENMARCAR;
ii) El no pago por parte de la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA** de las obligaciones por ella adquiridas en virtud del contrato referido, a pesar de la ejecución a satisfacción total de su objeto;
iii) La presentación de una supuesta justificación para el no pago, relacionada con posibles omisiones en el diligenciamiento de los documentos precontractuales referidos con el pago de aportes parafiscales;
iv) La afirmación según se desvirtuaría la aludida justificación para el no pago en la medida que se menciona que se diligenciaron los documentos, aclarando

[1] Véase, entre otras, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia SU-067 de 2022, M.P.: Meneses Mosquera; CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia, T-272 de 2023, M. P.: Cortés González; CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-197 de 2024, M. P.: Meneses Mosquera,

que la peticionaria "no [se] encuentr[a] obligada al pago de aportes de salud y pensión, dado que por [su] edad [s]e encuentr[a] como beneficiaria en salud a través de [su] esposo";

v) Sostiene que el documento precontractual fue diseñado y suministrado por **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA**, razón por la cual no resulta admisible que se cuestione su contenido. Señalando que "en ningún momento ni antes ni después de firmar el contrato [se] exigieron esos aportes parafiscales";

vi) Que han pasado más de cuatro meses sin respuesta formal ni pago;

vii) Que su situación particular le impediría desvincularse o realizar pagos extemporáneos, "dado que el sistema no permite nuevas afiliaciones en estas condiciones".

Frente a dicho contexto fáctico, la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA** considera necesario precisar algunos aspectos. Ellos son:

Primero, que a través de C.A. 009 de 2025, se acordó con la Sra**. DANELLO ANTOLINEZ** la celebración de un contrato cuyo objeto se encuentra relacionado con el pasaje para la memoria histórica de la entidad. Aquí se encuentra la primera imprecisión que se encuentra en el derecho de petición. El aludido contrato no fue celebrado con el Establecimiento de Comercio denominado GALERÍA ENMARCAR. Ello por cuanto, como lo ha sostenido recientemente COLOMBIA COMPRA EFICIENTE,

> "…el establecimiento de comercio, un conjunto de bienes, como tal, **no tiene capacidad jurídica para ejercer derechos, contraer obligaciones ni para ser representado judicial y extrajudicialmente**, contrario a lo que sucede con las personas jurídicas, entre ellas las sociedades comerciales, que sí disfrutan de tales atributos. Dicho de otra manera, en tratándose de establecimientos de comercio, **es su dueño el titular de derechos y obligaciones**.
>
> Consecuente con lo anterior, queda claro que como **los establecimientos de comercio no pueden, por sí mismos, ejercer derechos y contraer obligaciones, no resulta jurídicamente viable pretender celebrar contratos con Entidades Públicas**."[2] (Énfasis añadido)

Segundo, el contrato celebrado entre la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA** y la Sra. **DANELLO ANTOLINEZ** tenía un plazo de un mes y se pactó por un valor de $6.679.000 que serían cancelados en un único pago a la contratista. Se debe resaltar, sin embargo, que ese pago se condicionó al cumplimiento de unos requisitos. En efecto, el parágrafo 3 del numeral 7 del contrato, en lo que se refiere a la forma de pago, determinó que:

> "… el CONTRATISTA deberá acreditar documentalmente el cumplimiento de sus obligaciones, frente al Sistema de Seguridad Social Integral (salud, pensiones y riesgos laborales) y parafiscales (Cajas de Compensación familiar Sena, e ICBF) durante la ejecución del contrato debidamente firmado por Representante Legal y/o Revisor Fiscal, según sea el caso, acorde

[2] COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, Concepto, C-483 de 2024, Consulta Radicado: P20240814008305. En línea similar, véase, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, 25 de julio de 2011, Rad. 1995.02367-01, Caso: *Cujar Garcés (Establecimiento de Comercio ACEGE) vs. Chocó*, C. P.: Santofimio Gamboa.

> a lo establecido en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 y el Artículo 23 de la Ley 1150 de 2007"[3]

A ello se suma que en el mencionado contrato las partes pactaron expresamente que una de las obligaciones de la Contratista consistía en "Cumplir sus obligaciones con los sistemas de salud, pensiones, riesgos laborales, y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, cuando a ellos haya lugar, de conformidad con artículo 23 de la ley 1150 de 2007" (Obligación 4.9)[4].

Lo previsto en el parágrafo 3 del numeral 7 y la obligación 4.9 del contrato son concordantes con lo previsto en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 y el parágrafo 1 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, tal como fuera modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007[5]. El primero de los artículos citados establece que la entidad está en la obligación de requerir al contratista el cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad social, "cuando a ello haya lugar". Esto, sostendría el Consejo de Estado posteriormente, como mecanismo para evitar que las personas que se encuentran obligadas a la realización de aportes en materia de seguridad social[6]. La segunda disposición normativa establece que la acreditación de encontrarse "al día en el pago de los aportes parafiscales… cuando corresponda" es aplicable "para la realización de cada pago derivado del contrato estatal".

Al tener en cuenta las disposiciones normativas que regulan la materia, y su aplicación en el contexto de la contratación estatal, Colombia Compra Eficiente ha concluido que

> "estar al día en el pago de las obligaciones relacionadas con el Sistema de Seguridad Social Integral es un requisito cuya verificación debe realizarse en distintos momentos del proceso contractual [Los distintos momentos son: la presentación de la oferta, el perfeccionamiento, la ejecución y la liquidación del contrato]. Además, dicha verificación deberá efectuarse en relación con todos los contratos que celebren las entidades estatales independientemente de su naturaleza o modalidad de selección."[7]

---

[3] Sobre el cumplimiento de obligaciones parafiscales en el marco del contrato estatal véase, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, 14 de julio de 2023, Rad. 2016-00607-01, Exp. No. 64938, C. P.: Montaña Plata.

[4] Esta obligación encuentra su fundamento en lo previsto en el parágrafo 2 del artículo 50 de la Ley 789 de 2002, tal como fuera modificado por el artículo 1 de la Ley 828 de 2003.

[5] El inciso segundo y el parágrafo 1 del artículo citado prevén:

> "…**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." (Énfasis propio)

[6] Véase, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, 8 de junio de 2011, Rad. No. 2005-00409-01 (AP), C. P.: Gil Botero.

[7] COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, Concepto C-1203 de 2025, Consulta Radicado: 1_2025_08_26_009101

Resulta, entonces, claro que el contrato supeditó el pago efectivo de los honorarios de la Contratista a la entrega de soportes suficientes que muestren que se efectuó el pago de los aportes correspondientes en materia de Seguridad Social. Sin embargo, hasta el momento en el que se responde esta petición, la Sra. **DANELLO ANTOLINEZ** no lo ha acreditado debidamente.

Ante los argumentos que en su momento presentó la Contratista, la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA**, mediante comunicación del 6 de junio de 2025, le informó que ellos no eran de recibo y que el pago previsto en el contrato estaba supeditado a la demostración del pago de aportes de seguridad social en salud, en línea con lo previsto en la legislación nacional en la materia. Posición que fue reiterada mediante comunicación del 25 de junio de 2025. Por lo tanto, se advierte la segunda imprecisión de la petición. Las afirmaciones relacionadas con que no se ha proporcionado una respuesta a las solicitudes de la contratista y peticionaria no se compadecen con la realidad.

En respuesta a las comunicaciones de la Entidad, la peticionaria ha argumentado que no se encuentra sujeta al cumplimiento de las obligaciones en seguridad social. Lo anterior por cuanto, sostiene, se trata de una adulta mayor y que es beneficiaria de su cónyuge en materias asociadas con los servicios de salud.

En lo que respecta al primer argumento, se tiene que con fundamento en lo previsto en el artículo 2 del Decreto 758 de 1990 y el artículo 61 de la Ley 100 de 1993, el Ministerio del Trabajo ha sostenido pacíficamente que:

> "las personas que han cumplido determinada edad y que estén imposibilitadas para completar las semanas necesarias para acceder a la pensión de (vejez), o que efectivamente hayan cumplido los requisitos para acceder a la pensión de vejez o de invalidez o se encuentren pensionados, **no están obligadas a cotizar en los regímenes pensionales descritos**"[8] (Énfasis propio).

Entonces, se concluye que la contratista no está obligada a efectuar aportes pensionales. Sin embargo, una revisión de la normatividad nacional sobre el régimen de seguridad social en salud no permite llegar a la misma conclusión. A diferencia de lo señalado, que aplica únicamente para asuntos pensionales, la legislación colombiana no contempla una excepción para el pago de aportes en materia de salud para las personas que desarrollan actividades económicas. Por consiguiente, el hecho que la contratista sea una adulta mayor o sea beneficiaria de su cónyuge no la releva de la obligación de efectuar esos aportes.

Es por lo anterior que, de manera consistente, la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA** ha requerido a la Contratista para que acredite el cumplimiento de la condición de la que depende el pago del contrato[9]. Esto es, el pago de las obligaciones de seguridad social en salud. Acreditación que, hasta el momento, no se ha presentado a la Entidad. Razón por la cual no se ha procedido a dicho pago.

[8] MINISTERIO DEL TRABAJO, Concepto No. 9518 del 18 de marzo de 2019.
[9] Ejemplo de ello se encuentra en la Comunicación fechada el 6 de junio de 2025.

En respuesta a las comunicaciones de la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA** la Peticionaria ha hecho referencias al diligenciamiento del Anexo No. 2B - Declaración Juramentada de Pagos de Seguridad Social y Aportes Parafiscales, durante el procedimiento que antecedió a la celebración del contrato. En su opinión, como se desprende de la lectura de la petición, la contratista considera que el diligenciamiento de dicho anexo, conforme a la nota 1, debe ser considerado no solo como el cumplimiento de los requisitos de la propuesta sino como una exoneración, que habría sido posteriormente aceptada por la Entidad, del cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad social.

Esto constituye la tercera imprecisión de la petición. Esto se debe a que el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, tal como fuera modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, dispone como requisito de ejecución del contrato que el proponente y el contratista acrediten "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." En otras palabras, el Anexo 2B no tiene la función que la peticionaria le concede. No se trata de un anuncio o advertencia a la Entidad contratante de que su eventual contratista se encuentra exonerado del pago por concepto de seguridad social, sin importar sus condiciones particulares. Se trata, en realidad, de un documento encaminado a demostrar el cumplimiento de los requisitos de ejecución del contrato

Allí se encuentran otras dos imprecisiones de la petición. Para dilucidarlas es precisa destacar los hechos 3 y 4 de la solicitud radicada por la Sra. **DANELLO ANTOLINEZ**:

> "3. Se nos ha informado que la demora obedece a una supuesta omisión en la diligencia del **Anexo 2B – Documento Complementario a la Invitación Pública de Mínima Cuantía**, en el cual ustedes mismos incluyen dos notas claras:
>
> o **Nota 1**: En caso de no estar obligado al pago de aportes parafiscales y seguridad social, el proponente debe manifestarlo bajo la gravedad de juramento.
> o **Nota 2**: En caso de estar obligado solo a cotizar a salud y pensiones, también se debe manifestar el cumplimiento.
>
> 4. El día **1 de abril de 2025**, **firmé el documento correspondiente en la nota 1**, manifestando bajo la gravedad de juramento que **no me encuentro obligada al pago de aportes a salud y pensión**, dado que por mi edad **me encuentro como beneficiaria en salud a través de mi esposo**. Esta situación ha sido **explicada y reiterada en múltiples ocasiones ante diversos funcionarios**, sin que se me haya dado solución ni respuesta formal." (Énfasis en el original)

De la lectura del extracto citado, a la luz de lo expuesto hasta el momento, se advierte la cuarta imprecisión de la petición. No es acertado fáctica o jurídicamente sostener que la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA** de Colombia haya informado que la "demora" en el pago se debe a una "supuesta omisión en el diligenciamiento del Anexo 2B". Primero, en la medida que, como se señaló, la contratista no ha demostrado el cumplimiento de las condiciones contractuales a las que se supeditó el pago, no se puede considerar que la entidad presenta algún tipo de demora o incumplimiento de sus obligaciones contractuales. Por lo tanto, hasta tanto no se acredite el pago de las obligaciones de seguridad social en salud la Entidad se

encuentra en la imposibilidad de proceder al pago. Ello, se reitera, no solo porque no se satisfaga la condición convencional sino porque su verificación está prevista como una obligación legal. Segundo, sumado a ello, como se señaló anteriormente, lo señalado no tiene relación con el diligenciamiento del Anexo 2B.

Por otra parte, el extracto de la petición citado evidencia que la quinta imprecisión de la contratista, ahora peticionaria. Esto se debe a que, como se procede a explicar, interpreta de manera indebida no solo la finalidad del Anexo 2B sino las condiciones de su diligenciamiento y las implicaciones que de ello se derivan.

En la Invitación Pública de Mínima Cuantía se dispusieron los Anexos 2A y 2B para la certificación de pagos de seguridad social y aportes parafiscales y/o declaración juramentada de persona natural. En el Anexo 2B, que es el relevante en este caso, se previeron dos notas. Sin embargo, su contenido dista sustancialmente de aquél referido en la petición. En realidad, las mencionadas notas señalaban:

> "En caso de que el proponente no tenga personal a cargo **y por ende** no esté obligado a efectuar el pago de aportes parafiscales y seguridad social **en relación con personal** debe también bajo la gravedad del juramento indicar esta circunstancia en el mencionado Anexo."
>
> "Cuando el proponente **no haya tenido personal a su cargo, pero si haya tenido obligación** en relación con sus aportes a título personal deberá indicarlo en el correspondiente Anexo y declararlo de conformidad con las instrucciones del mismo." (Énfasis propio)

La contratista, como manifestó en la petición que se responde, diligenció el Anexo 2B con la primera de las notas citadas. Sin embargo, malinterpretó su contenido y sus implicaciones. Lo anterior en la medida que de esa nota no se desprende que se esté anunciando a la Entidad que el oferente no se encuentra obligado al pago de aportes parafiscales. Una lectura de la nota muestra que se trata de una manifestación según la cual: i) no se tiene personal a cargo y, ii) que, como consecuencia de ello, no se está en la obligación de efectuar aportes parafiscales en relación con ese personal. Quiere ello decir que la declaración juramentada diligenciada por la Sra. **DANELLO ANTOLINEZ** no se refiere a su situación particular como persona natural sino a su situación en relación con el pago de obligaciones a favor de terceros (el personal que tenga a su cargo).

En consecuencia, el diligenciamiento del Anexo 2B no implica, como lo ha querido presentar la peticionaria, una manifestación sobre su situación particular en materia de seguridad social o una exoneración de las obligaciones en materia de seguridad social que le correspondan a las que hacen referencia en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, tal como fuera modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, y el artículo 50 de la Ley 789 de 2002.

Quiere ello decir que resulta jurídicamente inviable sostener, con apoyo en el Anexo 2B y su diligenciamiento, que la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA** conocía y/o aceptó que la Sra. **DANELLO ANTOLINEZ** se encontraba exonerada del pago por concepto de seguridad

social al que se encuentra obligada contractual y legalmente como consecuencia del perfeccionamiento y ejecución del contrato estatal.

Teniendo en cuenta lo expuesto, se responde a cada una de las peticiones en los siguientes términos:

1. Se realice de manera inmediata el pago correspondiente al Contrato No. CA.018-2024, entregado a satisfacción el 23 de mayo de 2025.

Atendiendo lo previsto en el parágrafo 3 del numeral 7 y la obligación 4.9 del contrato citado, en concordancia con lo previsto en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 y el parágrafo 1 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, hasta tanto la contratista no acredite el pago de seguridad social en salud no se encontrarán satisfechas las condiciones convencionalmente pactadas para el pago. Situación que, se aclara, no se desprende de la voluntad de la Entidad sino del estricto cumplimiento de lo pactado en el contrato y de lo previsto en el ordenamiento jurídico nacional.

2. Se informe por escrito y de manera clara las razones formales, legales y contractuales por las cuales se ha retenido el pago hasta la fecha.

Como se señaló a lo largo de esta respuesta, y en comunicaciones anteriores dirigidas a la contratista, la razón por la que no se ha procedido al pago previsto en el contrato CA-018-2024 se reduce al hecho que la contratista aún no ha acreditado el cumplimiento de las condiciones a las que contractualmente se supeditó dicho pago. Por consiguiente, se debe concluir que la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA** no ha "retenido" ningún pago, ni ha incumplido ninguna de sus obligaciones contractuales.

3. Se revise de manera urgente el caso, y se brinde una solución, teniendo en cuenta su situación personal.

Una revisión de las comunicaciones que la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA** ha sostenido con la contratista muestra que se ha adelantado de manera diligente la revisión del caso, teniendo particularmente en cuenta la situación personal de la Sra. **DANELLO ANTOLINEZ**. La solución requerida ha sido señalada de manera consistente: que la contratista atienda las obligaciones previstas en el contrato y acredite el pago de sus obligaciones en materia de seguridad social en salud. Obligaciones que, como ya se indicó, le incumben por no encontrarse exonerada de su cumplimiento. Ello permitirá que la Entidad proceda, a la mayor brevedad, a hacer el desembolso del pago requerido.

4. Se conceda una reunión directa con el Superintendente o con un funcionario competente con capacidad de decisión, toda vez que los funcionarios que han atendido mis solicitudes manifiestan no tener atribuciones para resolver el caso.

La Superintendencia Financiera de Colombia se permite reiterar que ha dado respuesta a las solicitudes presentadas por la contratista entre los meses de junio y septiembre, a través de comunicaciones oficiales y correos electrónicos en los que se expusieron lineamientos jurídicos y contractuales sobre las obligaciones en materia de seguridad social aplicables al

contrato suscrito. Adicionalmente, se remitieron las respuestas correspondientes a los derechos de petición presentados, reiterando la postura institucional respecto al cumplimiento de los requisitos contractuales y legales exigidos para el reconocimiento del pago.

Así mismo, la Entidad adelantó una reunión presencial en el mes de julio de 2025, la cual contó con la participación del Subdirector Financiero, la Subdirectora Administrativa, en su calidad de competente contractual, la Coordinadora de Contratos y las Supervisoras del contrato, en dicho espacio se escucharon los planteamientos de la contratista y se reiteró la información previamente comunicada a través de los canales oficiales.

No obstante, y teniendo en cuenta la agenda del señor Superintendente, no es posible programar una reunión directamente con dicho funcionario, sin embargo, con el fin de continuar brindando claridad sobre el asunto, la Superintendencia Financiera de Colombia manifiesta su disposición para realizar una nueva reunión el jueves 16 de octubre de 2025, la cual será atendida por los mismos funcionarios que participaron en la reunión anteriormente mencionada. En consecuencia, se agradece confirmar la hora o en su defecto una nueva fecha y hora, de acuerdo a su disponibilidad para coordinar adecuadamente la agenda de los asistentes.

Finalmente, se debe indicar que no es viable aceptar la solicitud de efectuar el pago sin el cumplimiento de los requisitos exigidos contractualmente, dado que la Entidad incurriría en un incumplimiento normativo al desconocer las disposiciones legales que regulan la contratación estatal y el pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral.

Cordialmente,

MYRIAM STELLA DAZA CORREA Supervisora de contrato	CONSUELO BARRIGA GUEVARA Supervisora de contrato

Reviso: Ana Lucia Angulo Villamil – Subdirectora Administrativa
Reviso: Johanna Paola Restrepo Sierra – Coordinadora de Contratos
Reviso: Rocío Peña Peña – Coordinadora de Gestión Documental y Bibliográfica