

Al contestar este Oficio, por favor cite este número: 2-2026-000088

Bogotá D.C., 6 de enero de 2026 14:25

Señora

MARTHA GARCÍA VALENCIA

Directora Administrativa

Caja de Compensación Familiar de Magdalena – CAJAMAG

Correo electrónico: dirección.administrativa@cajamag.com.co

Santamarta, Magdalena

Ref. 1-2025-027126 Exp. 39/2026/PGEN

Asunto: Respuesta - Solicitud de concepto.

Asunto: Respuesta - Solicitud de concepto.
Tema: Cajas de Compensación Familiar
Subtema: Procesos de Contratación
Palabras clave: Manuales de contratación de las CCF – Régimen privado de contratación – Contratación Estatal

Fuentes formales: Constitución Política de Colombia Artículos 121 y 122, Ley 21 de 1982 Artículos 1, 39, 41 y 46, Ley 80 de 1993 Artículo 2, Ley 1797 de 2016 Artículo 19, Corte Constitucional - Sentencia C-306 de 2022, Ley 789 de 2002 Artículo 16, Corte Constitucional Sentencia C-429 de 2019

Cordial saludo, señora Martha.

De conformidad con el numeral 8 del artículo 7 del Decreto 2595 del 2012¹, en concordancia con los artículos 14 y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso (CPACA)², la Oficina Asesora Jurídica está facultada para responder las

¹ Artículo 7 Funciones de la Oficina Asesora Jurídica. Son funciones de la Oficina Asesora Jurídica las siguientes: [...] 8. Coordinar, asesorar y responder por la atención de las solicitudes, demandas, tutelas y demás acciones que requieran intervención legal.

² Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. [...] 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

³ Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

SuperSubsidio

Dirección: Carrera 69 No. 25B - 44. Pisos 3, 4 y 7

Edificio World Business Port

Conmutador: (+57) (601) 348 78 00

Línea Gratuita: (+57) 018000 910 110

Correo institucional: ssf@ssf.gov.co

peticiones elevadas por particulares en ejercicio del derecho a formular consultas, en el marco de la competencia asignada a la Superintendencia del Subsidio Familiar.

En virtud de lo anterior, esta oficina está autorizada para responder consultas de carácter general y abstracto sobre las materias a su cargo, y, por consiguiente, en ejercicio de las funciones descritas, no le compete prestar asesoría jurídica para resolver situaciones de orden particular y concreto encaminada a solucionar controversias o determinar consecuencias jurídicas derivadas de actos o decisiones de los órganos de las Entidades sometidas a su vigilancia. Tampoco es de su competencia, juzgar o calificar las decisiones tomadas por otras dependencias o entidades.

Mediante comunicación recibida e individualizada con el Radicado de entrada **No. 1-2025-027126** en fecha 19 de noviembre de 2025, se exhortó a la Superintendencia del Subsidio Familiar resolver la siguiente consulta:

I. CONSULTA

- 1. ¿Es exigible a las Cajas de Compensación Familiar la aplicación en materia de contratación de normas específicas por encima de los manuales y procedimientos implementados con observancia de las normas aplicables?*
- 2. ¿Es obligatorio para las Cajas de Compensación Familiar la aplicación de las normas de contratación pública (Ley 80 de 1993 y las normas que le modifican o adicionan)?*

Conforme a lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, además se harán unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

II. PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Superintendencia resolverá el siguiente problema Jurídico, ¿Para adelantar la adquisición de bienes y servicios, las Cajas de Compensación Familiar deben realizarlo conforme a su manual de contratación y demás normas del derecho privado deben observar las reglas y principios establecidos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – Ley 80 de 1993?

SuperSubsidio

Dirección: Carrera 69 No. 25B - 44. Pisos 3, 4 y 7

Edificio World Business Port

Conmutador: (+57) (601) 348 78 00

Línea Gratuita: (+57) 018000 910 110

Correo institucional: ssf@ssf.gov.co

III. RESPUESTA

Los procesos de contratación que pretendan adelantar las Cajas de Compensación Familiar para la adquisición de bienes y/o servicios deben realizarse conforme a lo establecido en el manual de contratación que haya sido adoptado por cada corporación, esto obedece a que las CCF son personas jurídicas sin ánimo de lucro y por consiguiente su régimen contractual obedece al derecho privado, así mismo deben propender por asegurar la transparencia y la correcta ejecución de los contratos y actos jurídicos que celebren.

Por otro lado, es importante resaltar que en principio todas las reglas y principios establecidos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública son aplicables única y exclusivamente a las Entidades Estatales de que tratan los literales a y b del numeral 1 del artículo 2 del estatuto en mención.

Adicional a que no son consideradas entidades estatales, los recursos no hacen parte del Presupuesto General de la Nación - PGN, por lo tanto, no entran a engrosar los recursos corrientes del Estado, así lo ha establecido la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C- 306 del 1 de septiembre de 2022³.

De igual forma, los artículos 121 y 122 de la Constitución Política determinan el principio de legalidad en virtud del cual las funciones de las autoridades estatales y de los servidores públicos deben estar previa y expresamente consagradas en la Constitución y la Ley, lo cual nos permite sostener que, los particulares pueden realizar todo aquello que no se encuentre previa y expresamente prohibido por la ley y solamente deben ejecutar aquello que en normas imperativas se les ha ordenado realizar.

Por lo anterior, las cajas de compensación pueden establecer sus propios manuales de contratación y adelantar sus procesos de planeación, selección, ejecución y liquidación de contratos o convenios conforme a lo establecido en ellos, y no es necesario u obligatorio aplicar normas o directrices diferentes, y en el caso concreto objeto de consulta, las estipuladas en la Ley 80 de 1993.

Sin embargo, la Corte Constitucional ha explicado en su jurisprudencia⁴ que los principios que inspiraron la función y los objetivos que persiguen las cajas de compensación familiar, han llevado a la ley y a la doctrina a definir el subsidio familiar como una prestación social legal, de carácter laboral. Mirado desde el punto de vista del

³ Sentencia C- 306 del 1 de septiembre de 2022, MP: SCHLESINGER CRISTINA PARDO e IBAÑEZ NAJAR JORGE ENRIQUE

⁴ Corte Constitucional en sentencia T-586 de 1999, Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

SuperSubsidio

Dirección: Carrera 69 No. 25B - 44. Pisos 3, 4 y 7

Edificio World Business Port

Conmutador: (+57) (601) 348 78 00

Línea Gratuita: (+57) 018000 910 110

Correo institucional: ssf@ssf.gov.co

empleador, es una obligación que la ley le impone, derivada del contrato de trabajo. Así mismo, el subsidio familiar es considerado como una prestación propia del régimen de seguridad social, (L.21 de 1982). La seguridad social ostenta a nivel constitucional la doble naturaleza del servicio público mediante el que se realizan los fines esenciales del Estado (CP arts. 2, 48, 365 y 366) y de derecho constitucional garantizado a todos los habitantes (CP art. 48).

IV. FUNDAMENTO JURÍDICO

4.1 De las Cajas de Compensación Familiar

Las Cajas de Compensación Familiar, de acuerdo con el artículo 39 de la Ley 21 de 1982, son personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado en la forma prevista por la Ley.

Los órganos de Dirección de las Cajas de Compensación Familiar se encuentran previstas en el artículo 46 de la Ley 21 de 1982:

Artículo 46. *Toda Caja de Compensación Familiar estará dirigida por la Asamblea General de Afiliados, el Consejo Directivo y el Director Administrativo.*

La Corte Constitucional en Sentencia C-429 de 2019, señaló que “las Cajas de Compensación Familiar son entes jurídicos de naturaleza especialísima que no ejercen funciones públicas, sino que desarrollan una función social, pues se trata de actores privados que participan en la economía e intervienen en el servicio público de seguridad social e incluso, en algunos casos, pueden participar en su prestación”.

4.2 Sobre el régimen de contratación de las Cajas de Compensación Familiar

Es loable manifestar que las funciones de las Cajas de Compensación Familiar se encuentran previstas en el artículo 41 de la Ley 21 de 1982 adicionado por el artículo 16 de la Ley 789 de 2002, sin que por ello cambiara su función principal, lográndose determinar que el recaudo de los aportes parafiscales y el pago del subsidio familiar, es parte fundamental de la gestión que realizan estas corporaciones para desarrollar su objetivo de compensar a los trabajadores colombianos de menores ingresos.

SuperSubsidio

Dirección: Carrera 69 No. 25B - 44. Pisos 3, 4 y 7

Edificio World Business Port

Conmutador: (+57) (601) 348 78 00

Línea Gratuita: (+57) 018000 910 110

Correo institucional: ssf@ssf.gov.co

Así mismo, el artículo 19 de la ley 1797 de 2016 hace hincapié en que los recursos recaudados por las Cajas de Compensación Familiar, por concepto de la prestación social Subsidio Familiar, se contabilizarán como ingresos, sin perjuicio de la destinación específica que define la ley para esos recursos.

A renglón seguido, la ley en comento enfatiza sobre la forma de adquirir los bienes y servicios de las CCF y tal cual como se ha esbozado en este concepto, el régimen de contratación de las Cajas de Compensación Familiar obedece al derecho privado.

Las Cajas de Compensación Familiar si lo consideran pueden expedir su respectivo manual de contratación el cual regula aspectos asociados a la actividad contractual, como los procedimientos de selección, los requisitos de participación, las condiciones de ejecución del contrato, etc. En otras palabras y, de manera más concreta, el manual es un reglamento, pues, además de consistir en una manifestación unilateral de voluntad efectuada por la respectiva corporación en ejercicio de sus facultades va dirigida a producir efectos jurídicos y tiene vocación de permanencia en el tiempo. Esto significa que el manual de contratación despliega sus efectos de manera indefinida en el futuro debiéndose aplicar lo estipulado en él.

4.3 Entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

De acuerdo con el inciso final del artículo 150 superior, corresponde al Congreso de la República expedir el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y, en especial, de la Administración Nacional. Esta competencia fue ejercida con la expedición de la Ley 80 de 1993, la cual rige para las *entidades estatales*, esto es, aquellas previstas en los literales a) y b) del numeral 1 del artículo 2 *ibidem*. La norma citada define la competencia contractual en los siguientes términos:

El literal a) aplica a las entidades con personería jurídica. Alude 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.

SuperSubsidio

Dirección: Carrera 69 No. 25B - 44. Pisos 3, 4 y 7

Edificio World Business Port

Conmutador: (+57) (601) 348 78 00

Línea Gratuita: (+57) 018000 910 110

Correo institucional: ssf@ssf.gov.co

En contraste, el literal b) rige para las autoridades que carecen de personería, pero a las que el ordenamiento les otorga "capacidad" para celebrar contratos. Estas entidades son 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.

En términos generales, a las cajas de compensación familiar no se les aplica el Estatuto General de Contratación como si fueran entidades estatales, porque conservan su carácter de entidades privadas sin ánimo de lucro.

No obstante, cuando administran o ejecutan recursos públicos mediante convenios o contratos con entidades estatales, deben sujetarse a los principios constitucionales de la función administrativa y a las condiciones especiales que allí se pacten, lo que implica una recepción parcial o funcional de esos principios, mas no la sujeción plena al estatuto.

V. CONCLUSIONES.

Conforme a lo expuesto en este concepto, es dable concluir lo siguiente:

Las Cajas de Compensación Familiar, en los términos de la ley 21 de 1982, son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, por lo que no están sometidas de forma obligatoria al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y su régimen contractual es, en esencia, de derecho privado, lo que les permite expedir manuales de contratación que funcionan como reglamentos internos de carácter permanente y de obligatorio cumplimiento en todas sus actuaciones, debiendo en todo caso orientar su gestión bajo criterios de transparencia, eficiencia y adecuada administración de los recursos y el logro de sus fines sociales que manejan, sin que ello implique equipararlas a entidades estatales ni sujetarlas directamente a la Ley 80 de 1993.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que las cajas desarrollan una función social y participan en la seguridad social, pero no ejercen funciones públicas; por eso, no se les traslada automáticamente todo el régimen de contratación estatal. Sin embargo, en programas financiados con recursos públicos específicos (por ejemplo, convenios o contratos de aportes con entidades estatales), sí puede exigirse la observancia de principios de la función administrativa y de la contratación estatal (transparencia,

SuperSubsidio

Dirección: Carrera 69 No. 25B - 44. Pisos 3, 4 y 7

Edificio World Business Port

Conmutador: (+57) (601) 348 78 00

Línea Gratuita: (+57) 018000 910 110

Correo institucional: ssf@ssf.gov.co

selección objetiva, moralidad), por mandato constitucional y por las cláusulas de los convenios.

Así las cosas, las CCF conservan su autonomía contractual dentro del marco del derecho privado y bajo la vigilancia del Estado, pero no bajo el régimen de contratación estatal.

Finalmente, lo invitamos a consultar la página web de la Superintendencia del Subsidio Familiar donde se encuentran publicados todos los conceptos jurídicos emitidos por este órgano de inspección, vigilancia y control, con una búsqueda por palabra clave que facilita el acceso en el siguiente enlace: [Relatoría Jurídica de la Superintendencia del Subsidio Familiar](#)

Atentamente,



NOHELIA DEL CARMEN ZAWADY PALACIO.
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Héctor Luis Quiñones Quiñones-Abogado Contratista OAJ.

Revisó: Lida Regina Bula Narváez-Profesional especializado.

SuperSubsidio

Dirección: Carrera 69 No. 25B - 44. Pisos 3, 4 y 7

Edificio World Business Port

Conmutador: (+57) (601) 348 78 00

Línea Gratuita: (+57) 018000 910 110

Correo institucional: ssf@ssf.gov.co