FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

EGCAP – Ámbito de aplicación – Entidades estatales

De acuerdo con el inciso final del artículo 150 superior, corresponde al Congreso de la República expedir el EGCAP 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.

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. De acuerdo con el artículo 352 superior, este último apartado debe armonizarse con el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, modificado por el artículo 124 de la Ley 1957 de 2019.

CONTRATO ESTATAL – Criterio orgánico

De esta manera, el contrato estatal es el acto jurídico creador de obligaciones a cuya celebración concurra una de las entidades estatales, independientemente de que se trate de contratos previstos o tipificados en el derecho privado, en disposiciones especiales o que resulten del ejercicio de la autonomía de la voluntad, como sucede con los que se clasifican como atípicos e innominados. Conforme con lo anterior, el contrato estatal es un acuerdo de voluntades efectuado por las entidades públicas que genera, extingue o modifica obligaciones para quienes lo suscriben, cuya celebración no se encuentra limitada, de forma exclusiva, a las entidades referidas en la Ley 80 de 1993, sino que, puede ser suscrito por entidades públicas con regímenes especiales de contratación, caso en el cual se tratará de un contrato estatal de régimen exceptuado.

CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR – Naturaleza Jurídica

Estas entidades, pese a ser privadas y sin ánimo de lucro, forman parte del sistema de seguridad social y actúan bajo un régimen de vigilancia, inspección y control estatal. Su naturaleza jurídica se ha configurado alrededor de la idea de que cumplen funciones de interés público, en especial, en la administración de recursos parafiscales y en la prestación de servicios sociales complementarios. Esto implica que, aunque no integran la estructura orgánica del Estado, sí están sometidas a un marco regulatorio estricto que garantiza transparencia, destinación específica de los recursos y sujeción a los fines constitucionales de la seguridad social.

Con el tiempo, su papel se ha ampliado hacia la colaboración funcional con el Estado, convirtiéndose en instituciones que coadyuvan en la gestión del servicio público de seguridad social. Esta colaboración no las transforma en entidades estatales, pero sí justifica una intervención más intensa del Estado en su operación, en virtud de la protección del interés general, la adecuada administración de los aportes parafiscales y la garantía de acceso equitativo a los beneficios sociales que administran.

CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR – Recursos – Naturaleza de los recursos

Ahora bien, el Consejo de Estado sobre la naturaleza de los aportes que reciben dichas Cajas, en su calidad de administradoras del subsidio familiar, enfatizó que la legislación y la jurisprudencia le han otorgado la calidad de recursos parafiscales.
[…]
En ese orden, para el Consejo de Estado, los recursos de carácter parafiscal que administran las Cajas de Compensación Familiar son de naturaleza pública, en tanto constituyen una fuente de financiación que el Estado consagra en beneficio de un sector, aunque desde la perspectiva presupuestal no integran el Presupuesto General de la Nación.

CAJAS DE LA COMPENSACIÓN FAMILIAR – Descentralización por Colaboración – Particular – Funciones Administrativas

De acuerdo con lo expuesto, las Cajas de Compensación Familiar, por regla general, ostentan la calidad de personas jurídicas de derecho privado, aun cuando ejercen funciones administrativas por expresa habilitación legal. Esta condición se explica debido a su origen, régimen asociativo y estructura organizacional, así como por el hecho de que no integran orgánicamente la Rama Ejecutiva ni forman parte del sector descentralizado por servicios. La circunstancia de que administren recursos parafiscales y ejecuten actividades de interés público no transforma per se su naturaleza jurídica, pues el ejercicio de funciones administrativas es un fenómeno compatible con la condición de particular, en los términos previstos por el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, que dispone: "Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley".

En ese sentido, el cumplimiento de funciones administrativas no resulta suficiente para predicar de las Cajas de Compensación Familiar la calidad de entidades estatales en los términos del artículo 2 de la Ley 80 de 1993. Dicha disposición condiciona la aplicación subjetiva del EGCAP a la pertenencia formal de la entidad a la estructura del Estado, y no exclusivamente a las funciones que desempeña. En tal sentido, como particulares que desarrollan actividades administrativas, las cajas de compensación familiar no son entidades estatales sometidas o exceptuadas de la Ley 80 de 1993, pues –pese a ejercer determinadas funciones públicas– siguen siendo sujetos de derecho privado. Lo anterior, no obsta para que a los particulares que reciban el ejercicio de funciones administrativas conforme a los artículos 110 y siguientes de la Ley 489 de 1998 se les extienda la aplicación del EGCAP.

CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR – Posibilidad – Participación – Procesos de Contratación Estatal

Ahora bien, teniendo en cuenta estas precisiones, las Cajas de Compensación Familiar no son entidades estatales, esta circunstancia no las excluye de participar en procesos de contratación pública. En tales eventos, actúan como organizaciones de naturaleza privada que prestan servicios y concurren al mercado en igualdad de condiciones frente a otros oferentes, sin prerrogativas derivadas del régimen público. En consecuencia, pueden presentarse como proponentes u oferentes en los distintos procedimientos de selección previstos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tales como la licitación pública, la selección abreviada, la mínima cuantía, entre otros, con la condición de que su objeto social guarde relación directa con el objeto contractual y cumplan los requisitos legales y técnicos exigidos en cada proceso de contratación. Así mismo, las cajas de compensación familiar pueden participar en esquemas de contratación especial previstos para entidades sin ánimo de lucro, en especial, aquellos regulados por el artículo 355 de la Constitución Política y el Decreto 092 de 2017. En este contexto, su vinculación resulta viable en la medida en que se demuestre que cumplen las condiciones sustanciales y formales exigidas por el régimen dispuesto en el Decreto 092 de 2017.

PROGRAMAS DE BIENESTAR – artículo 2.2.10.3 - Programas de bienestar orientados a la protección y servicios sociales – Procedimientos de Contratación – EGCAP

En este escenario, las Cajas de Compensación Familiar cumplen un papel esencial en la ejecución de programas de bienestar social, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.10.2 del Decreto 1083 de 2015. Esta norma establece que las entidades públicas, en coordinación con los organismos de seguridad y previsión social, pueden ofrecer a sus empleados y familias programas de protección y servicios sociales en diversas áreas: deportivas, recreativas y vacacionales; artísticas y culturales; promoción y prevención de la salud; capacitación informal en artes y artesanías; y actividades que fomenten la

recreación y el bienestar. Dichos programas pueden gestionarse mediante convenios con las Cajas de Compensación u otros organismos que otorguen subsidios o ayudas económicas, así como a través de la promoción de programas de vivienda ofrecidos por el Fondo Nacional del Ahorro, los Fondos de Cesantías y las propias Cajas de Compensación Familiar.

Por su parte, el artículo 2.2.10.3 del mismo Decreto 1083 de 2015 precisa que los programas de bienestar orientados a la protección y servicios sociales no pueden suplir las responsabilidades que la ley asigna a las Cajas de Compensación Familiar, las Empresas Promotoras de Salud, los Fondos de Vivienda y Pensiones, ni a las Administradoras de Riesgos Laborales. En consecuencia, la participación de las entidades públicas en la gestión de programas de bienestar debe entenderse como complementaria y coordinada, sin desplazar las funciones propias de dichos organismos, garantizando así la coherencia normativa y el respeto por las competencias asignadas en el marco del sistema de seguridad social.

A partir de lo expuesto, se encuentra que las entidades públicas pueden adelantar programas de bienestar social, sin perjuicio de las responsabilidades de las Cajas de Compensación Familiar y demás autoridades de Seguridad Social. En tal sentido, la entidad le corresponde determinar la modalidad mediante la cual contratará las actividades de bienestar social durante la vigencia fiscal, decisión que debe adoptarse a partir de un análisis integral de la necesidad a satisfacer, la conveniencia o inconveniencia del objeto contractual, los costos asociados a su celebración y ejecución, los requisitos habilitantes y criterios de evaluación aplicables, así como la disponibilidad presupuestal y la capacidad financiera para asumir las obligaciones derivadas del contrato. En este punto, la entidad debe definir con claridad las fuentes de financiación que respaldarán el compromiso.

PROGRAMAS DE BIENESTAR – Modalidades de selección

Este literal c del artículo 25 del Decreto Ley 1567 de 1998 no tiene una función programática: describe las alternativas de ejecución dentro del proceso de gestión del bienestar, pero no modifica el régimen de selección de contratistas previsto en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015. Por ello, cuando una entidad decide contratar a una Caja de Compensación Familiar para suministrar alimentos, arrendar locaciones, proveer transporte o ejecutar eventos de bienestar laboral, debe aplicar las modalidades de selección ya expuestas en consideraciones precedentes.

Por tanto, el literal c) no constituye una autorización autónoma para acudir a la contratación directa de servicios enmarcados en el bienestar social de los servidores públicos de la entidad. La entidad debe analizar la complejidad del objeto contractual y, tratándose de contratos con componentes diversos —como los contratos mixtos—, verificar cuidadosamente cuál es la modalidad de selección aplicable conforme al régimen general de compras públicas. Para ello, antes de iniciar un proceso de selección

para este tipo de programas de bienestar social, la Entidad Estatal podrá determinar con los estudios previos: i) la verdadera necesidad de la celebración del contrato; ii) las modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la modalidad o tipo contractual que se escoja; iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etcétera, cuya contratación, se haya determinado necesaria, iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución del contrato, v) la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago producto de la celebración de ese pretendido contrato; vi) la existencia y disponibilidad en el mercado nacional o internacional, de proveedores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades y vii) los procedimientos, trámites y requisitos que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la celebración del contrato.

Ahora bien, para determinar la modalidad de selección, la entidad debe tener en cuenta el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el cual establece que *la escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa […]La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del citado artículo.* Por tanto, es importante que las entidades estatales atiendan debidamente el principio de planeación y selección objetiva asegurando que las decisiones sean oportunas, bien fundamentadas y que contribuyan a la optimización de los recursos disponibles. Por ello, dependiendo del objeto o el valor de presupuesto oficial, es posible la aplicación de otros procedimientos contractuales.
El procedimiento para esta clase de trámites contractuales también puede ser, excepcionalmente, desarrollado mediante: a) la modalidad de selección de menor cuantía conforme el literal b, numeral 2, artículo 2 de la Ley 1150 de 2007-; b) mínima cuantía, cuando el valor de la contratación no supere el 10% de la menor cuantía, y cuyo criterio de evaluación es el menor precio –numeral 5° del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007-.

PROGRAMAS DE BIENESTAR – Decreto 092 de 2017 – Entidades sin ánimo de lucro

Ahora bien, cuando la finalidad principal del vínculo no es la simple adquisición de servicios de bienestar, sino la promoción, fortalecimiento o desarrollo de actividades de interés público en el marco de los planes de desarrollo, las entidades pueden acudir a los convenios del Decreto 092 de 2017 con fundamento en el artículo 355 de la Constitución Política. El precitado Decreto regula dos eventos: i) los *contratos de colaboración* o de interés público, con el fin impulsar programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de desarrollo, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política; y ii) los *convenios de asociación*, para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con las funciones de las entidades

estatales, en desarrollo del artículo 96 de la Ley 489 de 1998. Los primeros están regulados en el artículo 2 del Decreto 92 de 2017, mientras que los segundos en los artículos 5, 6, 7 y 8 *ibidem*. Es posible diferenciar, pues, los *convenios de asociación*, regulados en el artículo 5, de los *contratos de colaboración*, establecidos en el artículo 2 del Decreto 092 de 2017.

PROGRAMAS DE BIENESTAR – Principios de contratación

De lo anterior se desprende que, las entidades tienen el deber de realizar estudios previos en dos momentos específicos: i) previo a la apertura de un proceso de selección y ii) previo a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa. Por su parte, el reglamento, es decir los artículos 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, no imponen la obligación de realizar estudios y documentos previos en etapas diferentes a la de planeación del contrato. Esto, permitirá a la Entidad Estatal identificar desde el punto de vista técnico y financiero el objeto del contrato, las particularidades de su ejecución, los potenciales proponentes, requisitos mínimos para evaluar la idoneidad del contratista, así como analizar todas las variables que puedan afectar el procedimiento de selección, celebración y ejecución del contrato. Tal es la importancia de los estudios y documentos previos que su deficiencia o ausencia, "genera prácticas indebidas, revocatoria de actos administrativos de apertura, declaratorias de desierta de procesos de selección, comisión de faltas disciplinarias, mayores costos o mayor permanencia en la obra y, en general, el fracaso en la ejecución de contratos estatales".

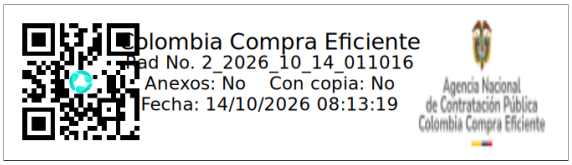
De esta forma, antes de iniciar un proceso de selección, la Entidad Estatal podrá determinar con los estudios previos: i) la verdadera necesidad de la celebración del contrato; ii) las modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la modalidad o tipo contractual que se escoja; iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etcétera, cuya contratación, se haya determinado necesaria, iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución del contrato, v) la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago producto de la celebración de ese pretendido contrato; vi) la existencia y disponibilidad en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades y vii) los procedimientos, trámites y requisitos que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la celebración del contrato.

De igual manera, el principio de transparencia obliga a que la contratación se realice en el marco de la publicidad de las actuaciones, permitiendo el acceso a la información y la verificación por parte de la ciudadanía y los órganos de control. La economía se garantiza mediante la comparación de alternativas y la demostración de que los servicios ofrecidos

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

por la Caja de Compensación resultan eficientes en términos de costos y beneficios, evitando gastos innecesarios y optimizando el uso de los recursos públicos.

Bogotá D.C., 14 de octubre de 2026



Señora
Zara Liceth Rueda Ortíz
ortizzayra99@gmail.com
San Gil, Santander

Concepto C-1457 de 2026

Temas: EGCAP – Ámbito de aplicación – Entidades estatales / CONTRATO ESTATAL – Criterio orgánico / CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR – Naturaleza Jurídica / CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR – Recursos – Naturaleza de los recursos / CAJAS DE LA COMPENSACIÓN FAMILIAR – Descentralización por Colaboración – Particular – Funciones Administrativas / CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR – Posibilidad – Participación – Procesos de Contratación Estatal / PROGRAMAS DE BIENESTAR – artículo 2.2.10.3 - Programas de bienestar orientados a la protección y servicios sociales – Procedimientos de Contratación – EGCAP / PROGRAMAS DE BIENESTAR – Modalidades de selección / PROGRAMAS DE BIENESTAR – Decreto 092 de 2017 – Entidades sin ánimo de lucro / PROGRAMAS DE BIENESTAR – Principios de contratación

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2026_09_15_012315

Estimada Señora Rueda,

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

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 la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta del 15 de septiembre de 2026, en la cual manifiesta:

> "1. Una entidad territorial del orden municipal puede contratar directamente con una Caja de Compensación Familiar la prestación de los servicios requeridos para la ejecución de las actividades contempladas en su Plan de Bienestar Social?
> 2. Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de las Cajas de Compensación Familiar, ¿cuál sería la modalidad de selección o mecanismo de contratación aplicable para adquirir este tipo de servicios?
> 3. ¿Es jurídicamente procedente acudir a la contratación directa con una Caja de Compensación Familiar para la ejecución de actividades de bienestar, o se requiere adelantar alguno de los procedimientos de selección previstos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública?
> 4. ¿De conformidad con las disposiciones del Decreto 1083 de 2015 relacionadas con los programas de bienestar social, una entidad territorial del orden municipal puede desarrollar actividades de bienestar, tales como jornadas de integración, actividades recreativas, culturales, deportivas y capacitaciones, mediante servicios ofrecidos por una Caja de Compensación Familiar?
> 5. Teniendo en cuenta que las actividades de bienestar social pueden implicar la adquisición de bienes y servicios por parte de una entidad territorial del orden municipal, ¿resulta aplicable el Decreto 092 de 2017 cuando dichos servicios son contratados con una Caja de Compensación Familiar, o debe acudirse a las modalidades de selección previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública?
> 6. En caso de ser procedente la contratación con una Caja de Compensación Familiar, ¿qué requisitos, condiciones o consideraciones deberían tenerse en cuenta para garantizar el cumplimiento de los principios de planeación, transparencia, economía y selección objetiva?

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 la Agencia Nacional de Contratación Pública -

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

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 su petición, pero señalando algunas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídico de su consulta.

I. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguiente problemas jurídicos: i) ¿Cuál es la modalidad de selección aplicable para que una entidad territorial adquiera servicios de bienestar social ofrecidos por las Cajas de Compensación Familiar, teniendo en cuenta su naturaleza jurídica y el marco normativo vigente en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública?; ii) ¿Resulta procedente aplicar el Decreto 092 de 2017 para la contratación de servicios de bienestar social con una Caja de Compensación Familiar, o debe acudirse a las modalidades de selección previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública?; iii) ¿Qué requisitos y condiciones deben observar las entidades territoriales al contratar servicios de bienestar social con Cajas de Compensación Familiar, para garantizar el cumplimiento de los principios de planeación, transparencia, economía y selección objetiva?

II. Respuesta:

Para resolver los problemas jurídicos de su consulta, se expresa lo siguiente:

i. Para resolver el primer problema jurídico de su consulta, se expresa que la naturaleza jurídica especial de las Cajas de Compensación Familiar obliga a precisar el alcance de su participación en los programas de bienestar social de las entidades públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -EGCAP-. El punto de partida es determinar si estos programas deben sujetarse a las modalidades de selección previstas en el estatuto o si existen alternativas diferenciadas derivadas de la afiliación obligatoria de las entidades a las Cajas.

En este sentido, la afiliación de una entidad pública a una Caja de Compensación Familiar no constituye un contrato en los términos del EGCAP. El aporte del 4 % previsto en la Ley 21 de 1982 tiene naturaleza parafiscal y se causa por mandato legal, sin que medie voluntad negocial. Por tanto, no existe objeto contractual ni procedimiento de selección, sino una obligación legal que vincula al empleador con la Caja de Compensación, como se expresó en su momento en el Concepto C-029 del 13 de febrero de 2026.

Ahora bien, las Cajas de Compensación Familiar sí cumplen un papel fundamental en la ejecución de programas de bienestar social, conforme al artículo 2.2.10.2 del Decreto 1083 de 2015. Dicho artículo habilita a las entidades públicas para ofrecer a sus empleados y familias actividades deportivas, recreativas, culturales, de capacitación y de promoción de la salud, las cuales pueden gestionarse en coordinación con las Cajas u otros organismos que otorguen subsidios o ayudas económicas. No obstante, el artículo 2.2.10.3 del mismo decreto aclara que estos programas no pueden suplir las responsabilidades legales de las Cajas de Compensación, las EPS, los Fondos de Vivienda y Pensiones ni las Administradoras de Riesgos Laborales. La participación de las entidades públicas debe entenderse como complementaria y coordinada, sin desplazar las funciones propias de dichos organismos de Seguridad Social.

En efecto, cuando una entidad territorial decide contratar actividades de bienestar social, debe definir la modalidad de selección aplicable conforme al régimen general de contratación estatal. La decisión debe estar soportada en estudios previos que identifiquen la necesidad, evalúen alternativas, determinen costos y verifiquen la disponibilidad presupuestal. Este análisis

asegura que la contratación se ajuste a los principios de planeación, transparencia, economía y selección objetiva.

El artículo 25 del Decreto Ley 1567 de 1998 refuerza esta idea al señalar que los programas de bienestar pueden ejecutarse directamente por la entidad, mediante contratación con personas naturales o jurídicas, o a través de organismos de seguridad social, como puede ser el caso de las Cajas de Compensación Familiar. Sin embargo, esta disposición no crea una modalidad contractual especial, sino que habilita la externalización de las actividades de bienestar, manteniendo la aplicación de las reglas generales del EGCAP.

Por tanto, la contratación con una Caja de Compensación Familiar para ejecutar programas de bienestar social debe realizarse bajo las modalidades de selección previstas en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015. La afiliación obligatoria no constituye un contrato, y la externalización de actividades de bienestar no habilita la contratación directa sin causal legal. Ahora bien, para determinar la modalidad de selección, la entidad debe tener en cuenta el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el cual establece que *la escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa […]La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del citado artículo.* Por tanto, es importante que las entidades estatales atiendan debidamente el principio de planeación y selección objetiva asegurando que las decisiones sean oportunas, bien fundamentadas y que contribuyan a la optimización de los recursos disponibles. Por ello, dependiendo del objeto o el valor de presupuesto oficial, es posible la aplicación de otros procedimientos contractuales.

En consecuencia, en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no existe una causal de contratación directa que habilite a las entidades territoriales a contratar con las Cajas de Compensación Familiar la ejecución de programas de bienestar social por el solo hecho de estar afiliadas a ellas. Las causales de contratación directa son taxativas —artículo 2, numeral 4, de la Ley 1150 de 2007— y no comprenden este supuesto. Tampoco procede la contratación directa interadministrativa del literal c) de dicho numeral, por cuanto las Cajas de Compensación Familiar no

son entidades estatales. Por ello, la selección del contratista debe adelantarse por la modalidad que corresponda según el objeto y la cuantía, sin perjuicio del régimen especial del artículo 355 de la Constitución Política y del Decreto 092 de 2017 cuando se cumplan sus presupuestos.

El procedimiento para esta clase de trámites contractuales también puede ser, excepcionalmente, desarrollado mediante: a) la modalidad de selección de menor cuantía conforme el literal b, numeral 2, artículo 2 de la Ley 1150 de 2007-; b) mínima cuantía, cuando el valor de la contratación no supere el 10% de la menor cuantía, y cuyo criterio de evaluación es el menor precio –numeral 5° del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007-.

Por último, es importante señalar que otra forma de contratación consiste en que las entidades cuentan con capacidades institucionales para planear, organizar y ejecutar directamente sus programas de bienestar, como lo prescribe el literal c del artículo 25 del Decreto Ley 1567 de 1998, en la que estas opten por complementar dichas capacidades mediante la celebración de contratos de prestación de servicios con personas naturales o jurídicas. Esto puede incluir la vinculación de operadores o gestores especializados que resulten necesarios para el adecuado desarrollo de los programas de bienestar. Esta alternativa contractual permite a las entidades acceder a conocimientos técnicos, experiencia sectorial y niveles de especialización que no siempre se encuentran disponibles internamente, garantizando así una ejecución más eficiente, profesional y ajustada a las exigencias propias de las actividades de bienestar. (Respuesta a preguntas 1 a 4)

ii. En torno al segundo problema jurídico, se expresa que, cuando el propósito principal del vínculo no es la simple adquisición de servicios de bienestar, sino la promoción, fortalecimiento o desarrollo de actividades de interés público en el marco de los planes de desarrollo, las entidades pueden acudir a los convenios del Decreto 092 de 2017 con fundamento en el artículo 355 de la Constitución Política. El precitado Decreto regula dos eventos: i) los *contratos de colaboración* o de interés público, con el fin impulsar programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de desarrollo, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política; y ii) los *convenios de asociación*, para el desarrollo conjunto de

actividades relacionadas con las funciones de las entidades estatales, en desarrollo del artículo 96 de la Ley 489 de 1998. Los primeros están regulados en el artículo 2 del Decreto 92 de 2017, mientras que los segundos en los artículos 5, 6, 7 y 8 *ibidem*. Es posible diferenciar, pues, los *convenios de asociación*, regulados en el artículo 5, de los *contratos de colaboración*, establecidos en el artículo 2 del Decreto 092 de 2017.

Los *contratos o convenios de colaboración* tienen como objeto promover acciones de fomento social en beneficio de los sectores más desprotegidos de la población, previstas en los planes de desarrollo, motivo por el cual no dan lugar a una contraprestación directa a favor de la entidad y tampoco a una relación conmutativa entre esta y la ESAL, toda vez que el beneficio real y directo lo reciben, en últimas, los terceros beneficiarios de este tipo de acciones de fomento. Por otro lado, los *convenios de asociación* "[…] [t]ienen como finalidad que la entidad estatal, cualquiera que sea su naturaleza y orden administrativo, se asocien con personas jurídicas particulares para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones asignadas a aquellas conforme a la Constitución y a la Ley". En estos convenios – al igual que en los contratos de colaboración antes explicados – no existe contraprestación o pago, sino aportes, los cuales están dirigidos, exclusivamente, a lograr la ejecución del convenio no a remunerar la actividad o actuaciones del asociado.

De otra parte, si la necesidad tiene que ver con el desarrollo de una función o la prestación de un servicio, que de conformidad con ley deba cumplir la entidad estatal, respecto de la que se estime procedente acudir a la colaboración con entidades privadas sin ánimo de lucro, la institución aplicable es la del *convenio de asociación*, según establecido en los artículos 96 de la Ley 489 de 1998 y 5 del Decreto 092 de 2017. En el marco de este tipo de convenios, así como dentro de los contratos de colaboración, resulta posible que dentro de las condiciones del contrato se establezca la obligación de vincular a los operadores o prestadores que se requieran para ejecutar las actividades que integran el objeto. Esto desde luego está sujeto a las características del proyecto y la autonomía de la voluntad de las partes, en virtud de la cual tal obligación puede ser atribuida a la entidad estatal directamente o la entidad sin ánimo de lucro que funja como ejecutora o

contratista. En este aspecto, se recomienda la "*Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad"* para determinar la idoneidad de la ESAL, así como otros aspectos que deben tenerse en cuenta para la contratación con estas.

Así mismo, en referencia a la Entidad Sin Ánimo de Lucro de reconocida idoneidad como puede ser el caso de una Caja de Compensación Familiar es necesario revisar entre otros aspectos, que el objeto de esta y el programa o actividad que ejecutará sea congruente. Al respecto, la "*Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad"* precisa que el campo de actuación de las entidades sin ánimo de lucro se encuentra establecido en sus documentos de constitución, siendo importante, en el sentido que configura la capacidad jurídica de esta, permitiendo a la entidad estatal determinar si el objeto es afín o coincide con el programa de interés público que pretenda desarrollarse. En este aspecto, para determinar la idoneidad de la ESAL, es pertinente que las Entidades definan cuál es la que tiene las mejores condiciones para alcanzar el resultado esperado con el desarrollo de las actividades objeto del proceso de selección, teniendo en cuenta su impacto en las políticas públicas y en el desarrollo de las comunidades, en las que pueden incluirse aspectos, como la sostenibilidad ambiental o social.

Es importante tener en cuenta que la contratación con entidades sin ánimo de lucro se rige por el Decreto 092 de 2017, salvo lo que ha sido objeto de suspensión provisional por parte del Consejo de Estado, mediante auto del 6 de agosto de 2019, (Rad. 11001-03-26-000-2018-00113-00, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, que suspendió provisionalmente apartes de los artículos 1, 2, 3 y 4 del citado decreto). Por lo tanto, las entidades públicas que desean celebrar *contratos del artículo 355 de la Constitución Política* deberán contratar con ESAL de reconocida idoneidad realizando un proceso competitivo, y teniendo en cuenta lo siguiente: i) no debe condicionarse el proceso de contratación a la inexistencia de oferta en el mercado de bienes y servicios; ii) tampoco debe condicionarse a que la contratación con las ESAL garantice la optimización de los recursos públicos en términos de eficiencia, eficacia, economía y manejo del riesgo; iii) el objeto del contrato debe estar acorde con el plan nacional o seccional de desarrollo, es decir debe ser

coherente a la líneas que se establezcan en estos; iv) no puede condicionarse únicamente a que las actividades o programas correspondan exclusivamente a promover los derechos de personas en situación de debilidad manifiesta o indefensión, los derechos de las minorías, el derecho a la educación, el derecho a la paz, las manifestaciones artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana, por lo que basta con cumplir el anterior numeral ; y v) el contrato no debe establecer una relación conmutativa en el cual haya una contraprestación directa a favor de la entidad, ni instrucciones precisas dadas por esta al contratista para cumplir con el objeto del contrato.

En suma, el Decreto 092 de 2017 solo resulta aplicable cuando el vínculo carece de contraprestación directa a favor de la entidad; si la entidad adquiere para sus servidores un servicio de bienestar a cambio de un precio, la contratación es conmutativa y debe adelantarse por las modalidades de selección del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. (Respuesta a pregunta 5)

iii. En relación con el tercer problema jurídico de su consulta, se expresa que la contratación de servicios de bienestar social con Cajas de Compensación Familiar requiere que las entidades territoriales adelanten un proceso de planeación cuidadoso, en el cual se identifique la necesidad, se definan los objetivos y se determine el alcance de las actividades a contratar, así como los requisitos y condiciones si se van acudir a las modalidades de selección del EGCAP o a lo regulado en el Decreto 092 de 2017, como se explica en los problemas jurídicos anteriores y en las razones de la respuesta. Este ejercicio debe estar soportado en estudios previos que justifiquen la pertinencia de acudir a una Caja de Compensación, así como en la inclusión de los programas dentro del plan de bienestar institucional de la entidad, garantizando coherencia con las políticas públicas y la normativa vigente.

En este marco, el principio de transparencia exige que la contratación se realice bajo condiciones de publicidad y acceso a la información, permitiendo la verificación ciudadana y el control por parte de los órganos competentes. El principio de economía, por su parte, se asegura mediante la comparación de alternativas y la demostración de que los servicios ofrecidos por la Caja de Compensación resultan eficientes en términos de costos y

beneficios, evitando gastos innecesarios y optimizando el uso de los recursos públicos.

La selección objetiva implica que la decisión de contratar con una Caja de Compensación Familiar esté sustentada en criterios técnicos y jurídicos, verificando su idoneidad, experiencia y capacidad para ejecutar los programas de bienestar. Para ello, deben observarse las modalidades de selección previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP), o en su defecto la aplicación del Decreto 092 de 2017, si aplican este último. El contrato debe incluir cláusulas que aseguren calidad, mecanismos de supervisión y control, y respeto por las competencias legales de las Cajas y demás organismos de seguridad social, conforme al artículo 2.2.10.3 del Decreto 1083 de 2015. (Respuesta a pregunta 6)

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la 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 Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. De acuerdo con el inciso final del artículo 150 superior, corresponde al Congreso de la República expedir el EGCAP 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.

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. De acuerdo con el artículo 352 superior, este último apartado debe armonizarse con el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, modificado por el artículo 124 de la Ley 1957 de 2019[1].

ii. Sea que se trate de un negocio jurídico sometido o excluido de la Ley 80 de 1993, lo importante es que el contrato estatal se identifica por el criterio orgánico o subjetivo, lo que excluye a los sujetos de derecho privado. Por ello, el Consejo de Estado explica que el "[…] *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

[1] En lo pertinente, la norma prescribe que "Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo, o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.

[…]

En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales, las Entidades Territoriales, Asambleas y Concejos, las Contralorías y Personerías Territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica.

En todo caso, el Presidente de la República podrá celebrar contratos a nombre de la Nación".

éstos han sido habilitados legalmente para el ejercicio de funciones públicas"[2] (Énfasis fuera de texto).

De esta manera, el contrato estatal es el acto jurídico creador de obligaciones a cuya celebración concurra una de las entidades estatales, independientemente de que se trate de contratos previstos o tipificados en el derecho privado, en disposiciones especiales o que resulten del ejercicio de la autonomía de la voluntad, como sucede con los que se clasifican como atípicos e innominados[3]. Conforme con lo anterior, el contrato estatal es un acuerdo de voluntades efectuado por las entidades públicas que genera, extingue o modifica obligaciones para quienes lo suscriben, cuya celebración no se encuentra limitada, de forma exclusiva, a las entidades referidas en la Ley 80 de 1993, sino que, puede ser suscrito por entidades públicas con regímenes especiales de contratación, caso en el cual se tratará de un contrato estatal de régimen exceptuado[4].

iii. Es pertinente mencionar que el Libro Segundo del Código de Comercio no incluye dentro de la enumeración de las sociedades comerciales a las corporaciones, asociaciones o fundaciones, es decir, a las entidades sin ánimo de lucro – en adelante ESAL–. La razón de esta exclusión, a juicio de esta Agencia, es evidente: dichas organizaciones no tienen fines comerciales, es

[2] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 4 de abril de 2002, C.P. Alier E. Hernández Enríquez, Rad. 1999-0290-01 (17.244).

[3] Consejo de Estado. Sección Tercera, auto del 30 de enero de 2008, Rad. 32.867, M.P. Mauricio Fajardo Gómez: "A partir de la vigencia de la Ley 80, expedida en el año de 1993, el ordenamiento positivo adoptó la categoría del contrato estatal, el cual -al margen de los reparos que amerita la definición contenida en la parte inicial de su artículo 32-, se encuentra legalmente definido como aquel acto jurídico creador de obligaciones a cuya celebración concurra una de las entidades estatales que menciona el artículo 2º ibídem, 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 suele suceder con los que se clasifican como atípicos e innominados (artículo 32, Ley 80). Así pues, la Ley 80 adoptó un criterio eminentemente subjetivo u orgánico, esto es en atención a la naturaleza de los sujetos u órganos que intervienen en la formación del vínculo contractual, para efectos de determinar que los contratos podrán catalogarse como estatales únicamente en cuanto en uno de sus extremos, al menos, se encuentre una entidad estatal".

[4] Por ello, "[…] la clasificación de estatal, respecto de un determinado contrato, no determina, *per se*, el régimen legal que deba aplicársele al mismo, puesto que resulta perfectamente posible, incluso en relación con contratos estatales propiamente dichos, que las normas sustanciales a la cuales deba someterse la relación contractual sean aquellas que formen parte del denominado derecho privado, sin que por ello pierda su condición de estatal, así como también puede resultar -como ocurre con la generalidad de los casos-, que el régimen jurídico correspondiente sea mixto, esto es integrado tanto por normas de derecho público como de derecho privado" (*Ibidem*).

decir, carecen de ánimo de lucro, razón por la cual no pueden considerarse un tipo o clase de sociedad comercial[5]. La norma que regula este tipo de corporaciones o asociaciones es el Código Civil –entre otras normas que se armonizan con este – de lo que se sigue que no constituyen formas de sociedad comercial, sino formas de organización civil con fines esencialmente altruistas o de interés general, creadas por personas que buscan contribuir, con su esfuerzo y hasta con sus bienes, al bienestar de la comunidad[6]. La ausencia de ánimo de lucro es, entonces, la característica determinante de estas corporaciones u organizaciones, lo que explica su nombre y la diferencia fundamental con las sociedades comerciales.

En efecto, el inciso primero del artículo 98 del Código de Comercio dispone que mediante el contrato de sociedad "dos o más personas se obligan a hacer un aporte en dinero, en trabajo o en otros bienes apreciables en dinero, *con el fin de repartirse entre sí las utilidades obtenidas en la empresa o actividad social"* [Énfasis fuera de texto]. Ello pone de presente que el reparto de utilidades es un elemento esencial del contrato de sociedad, lo cual no es admisible en el caso de las ESAL, ni durante su existencia ni cuando se extinga. Este es, quizá, el elemento distintivo más relevante entre unas y otras organizaciones, aun cuando ambas se crean en ejercicio del derecho fundamental de asociación, previsto en el artículo 38 de la Constitución Política y otras normas contenidas en tratados internacionales suscritos por Colombia.

Dentro del conjunto de asociaciones que conforman las ESAL están incluidas las Cajas de Compensación Familiar, a las que se refiere en su consulta.

---

[5] BARRERO BUITRAGO, Álvaro. Manual para el establecimiento de sociedades (4ta. ed.). Editorial Librería del Profesional. Bogotá. 2006. p. 21. Allí se lee, en relación con el requisito que deben cumplir las sociedades comerciales sobre el ánimo de lucro, lo siguiente: "esta característica viene a diferenciar a la sociedad mercantil de cualquier otra forma asociativa, pues para el comerciante la utilidad es primordial en sus actividades, no ocurriendo lo mismo para otras personas, donde el fin primordial no es obtener ganancias, como en el caso de las sociedades cooperativas".

[6] TORRENTE BAYONA, César y BUSTAMANTE, Luis Eduardo. Las entidades sin ánimo de lucro (3ª Ed.). Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá, 2000, p. 33. Allí se lee: "Las entidades sin ánimo de lucro son personas jurídicas, capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones y de ser representadas judicial y extrajudicialmente, con sujeción a las disposiciones legales y a sus propios estatutos. Nacen por voluntad de los asociados en virtud del derecho constitucional de asociación, o por la libertad de disposición de los bienes de los particulares, para la realización de fines altruistas o de beneficio comunitario; de lo que se infiere que no contemplan dentro de su objeto principal el desarrollo de actividades mercantiles.

La ausencia de lucro es una de sus características fundamentales, lo cual significa que no existe el reparto de utilidades o remanentes generados en el desarrollo de sus objetivos, ni es viable el reembolso de los bienes o dineros aportados a la entidad […]".

Esto en razón a que, el artículo 39 de la Ley 21 de 1982 las define como "*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 establecida por la ley". [Énfasis fuera de texto]

En concordancia con lo anterior, el artículo 41 de la Ley 21 de 1982[7] establece que unas de las funciones principales de las Cajas de Compensación Familiar es el de recaudar y gestionar la aplicación de los aportes al *subsidio familiar* que debe pagar todo empleador. Esta función reafirma su carácter de instituciones privadas sin ánimo de lucro que cumplen una función social dentro del Sistema de Seguridad Social, sin que las convierta en entidades estatales ni les atribuya el ejercicio de potestades públicas. Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-508 de 1997[8] expresa:

> Es incuestionable entonces que en las actividades que se relacionan con el subsidio familiar - recaudo, administración de los recursos y pago a beneficiarios -, existe un interés público, por lo cual su regulación y orientación compete al Estado. De aquí se desprenden significativas

[7] Artículo 41. Las Cajas de Compensación Familiar tendrán entre otras, las siguientes funciones:
1º. Recaudar, distribuir y pagar los aportes destinados al subsidio familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), las escuelas industriales y los Institutos Técnicos en los términos y con las modalidades de la ley.
2º. Organizar y administrar las obras y programas que se establezcan para el pago del subsidio familiar en especie o servicios, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 62 de la presente Ley.
3º. Ejecutar, con otras Cajas, o mediante vinculación con organismos y entidades públicas o privadas que desarrollen actividades de seguridad social, programas de servicios, dentro del orden de prioridades señalado por la ley.
4º. Cumplir con las demás funciones que señale la ley.
1. Ejecutar actividades relacionadas con sus servicios, la protección y la seguridad social directamente, o mediante alianzas estratégicas con otras Cajas de Compensación o a través de entidades especializadas públicas o privadas, conforme las disposiciones que regulen la materia.
2. Invertir en los regímenes de salud, riesgos profesionales y pensiones, conforme las reglas y términos del Estatuto Orgánico del Sector Financiero y demás disposiciones que regulen las materias.
Las Cajas de Compensación que estén habilitadas para realizar aseguramiento y prestación de servicios de salud y, en general para desarrollar actividades relacionadas con este campo conforme las disposiciones legales vigentes, individual o conjuntamente, continuarán facultadas para el efecto, en forma individual y/o conjunta, de manera opcional para la Caja.
Las Cajas de Compensación Familiar que no administren directamente los recursos del régimen subsidiado de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993 o a través de terceras entidades en que participen como asociados, deberán girarlos, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta las siguientes prioridades: […]

[8] Corte Constitucional. Sentencia C-508 de 1997. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. En dicha Sentencia se hace un control de constitucionalidad a los artículos 73, 74 y 76 (todos parciales) de la Ley 101 de 1993. En torno a las Cajas de Compensación Familiar, se destacan las Sentencias C-1173 de 2001, C-665 de 2003, C-306 de 2022, entre otros.

> consecuencias : teniendo en cuenta que el subsidio familiar es administrado por entidades intermediarias entre los empleadores y los trabajadores, cuya gestión compromete el interés general por lo cual requiere no sólo ser objeto de inspección, vigilancia y control, sino de armonización de políticas generales, dicho régimen jurídico contempla expresamente normas que se refieren a la organización administración y funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar.
>
> Actualmente, la normatividad jurídica que contempla el régimen de las cajas de compensación familiar está señalado, de manera general para todas ellas, en la ley 21 de 1982.
>
> En cuanto a la naturaleza jurídica de las entidades llamadas a la prestación de la actividad que se viene comentando, esta ley define que "las Cajas de Compensación Familiar 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 establecida por la Ley."[1]
> […]
> Las cajas de compensación familiar obtienen su personería jurídica de la Superintendencia de Subsidio Familiar y están sometidas a su inspección y vigilancia, mas no se adscriben ni vinculan a ningún organismo de la Administración Pública.

De igual manera, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante Concepto 1763 del 15 de agosto de 2006[9], realizó las siguientes precisiones sobre las Cajas de Compensación Familiar:

> "Las Cajas de Compensación Familiar nacen paralelamente con el sistema de subsidio familiar, que en un principio se concibió como fruto de la libertad de los patronos o del acuerdo entre éstos y sus trabajadores.
> […]
> […] a partir del decreto 118 de 1957, las Cajas de Compensación Familiar se conformaron como corporaciones de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil, con personería jurídica, cuya creación dependía de la voluntad de asociación de los empleadores.
>
> Sin embargo, fue mediante la ley 21 de 1982, por la cual se modificó el régimen del subsidio familiar, que el legislador definió el subsidio familiar

[9] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 15 de agosto de 2006. C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo. Rad. 1763.

> como una prestación social de obligatorio pago a través de las Cajas de Compensación Familiar, por parte de todos los empleadores del sector público o privado que tuvieran uno o más trabajadores de carácter permanente […].
> […]
> En cuanto al ámbito funcional de las Cajas, es importante señalar que el artículo 41 de la ley 21, les asignó atribuciones relativas al **recaudo, distribución y pago** de los aportes destinados al **subsidio familiar,** Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), escuelas industriales etc, lo que significa que desde aquel entonces y actualmente en los términos del artículo 3° de la ley 610 de 2000, estos entes realizan ***gestión fiscal*** sobre los recursos del **subsidio familiar**." [Negrillas propias, cursiva y subraya fuera de texto]

Estas entidades, pese a ser privadas y sin ánimo de lucro, forman parte del sistema de seguridad social y actúan bajo un régimen de vigilancia, inspección y control estatal. Su naturaleza jurídica se ha configurado alrededor de la idea de que cumplen funciones de interés público, en especial, en la administración de recursos parafiscales y en la prestación de servicios sociales complementarios. Esto implica que, aunque no integran la estructura orgánica del Estado, sí están sometidas a un marco regulatorio estricto que garantiza transparencia, destinación específica de los recursos y sujeción a los fines constitucionales de la seguridad social.

Con el tiempo, su papel se ha ampliado hacia la colaboración funcional con el Estado, convirtiéndose en instituciones que coadyuvan en la gestión del servicio público de seguridad social. Esta colaboración no las transforma en entidades estatales, pero sí justifica una intervención más intensa del Estado en su operación, en virtud de la protección del interés general, la adecuada administración de los aportes parafiscales y la garantía de acceso equitativo a los beneficios sociales que administran. Al respecto, la doctrina ha expresado las características de estas instituciones:

> Las cajas de compensación familiar se caracterizan porque tienen un régimen jurídico de derecho privado de tipo corporativo; son instituciones sin ánimo de lucro que colaboran con el Estado en la administración del servicio público de la seguridad social; fueron creadas voluntariamente por particulares, pero tienen buena parte de su actividad regulada por el Estado; son entidades de participación obrero patronal en cuanto a su

> administración; son organismos de solidaridad y compensación, reguladas por sus estatutos y por las normas que reglamentan la prestación social del subsidio familiar, el servicio público de la seguridad social y otros servicios en cuya administración también participan; forman parte de los sistemas de seguridad social y de la protección social; tienen una administración paritaria, en cuyos consejos directivos participan igual número de representantes de los empleadores y de los trabajadores; están reguladas, inspeccionadas, vigiladas y controladas por el Estado, y participan en la ejecución de las políticas sociales establecidas por el Estado, no solo en lo relacionado con el subsidio familiar, el trabajo y la seguridad social, sino también con los servicios de salud, educación, la vivienda, la recreación, el crédito, la capacitación para el trabajo y la protección a los desempleados[10].

Ahora bien, el Consejo de Estado sobre la naturaleza de los aportes que reciben dichas Cajas, en su calidad de administradoras del subsidio familiar, enfatizó que la legislación y la jurisprudencia le han otorgado la calidad de recursos parafiscales[11]. Apreciación, que se confirma con lo dispuesto en el artículo 2.2.7.5.3.2 del Decreto 1072 de 2015 –Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo– que señaló:

> "Artículo 2.2.7.5.3.2. Afectación de los recursos administrados por las cajas de compensación familiar. Los recursos que administran las Cajas de Compensación Familiar están destinados a la atención de las prestaciones y servicios de la seguridad social y demás finalidades que prevea la ley y no podrán comprometerse para fines diferentes.
>
> *Los que provengan de los aportes obligatorios pagados por los empleadores y por las cooperativas de trabajo asociado tienen la condición de recursos parafiscales y como tales, su administración se rige por las disposiciones legales correspondientes.* […]" [Énfasis fuera de texto]

En ese orden, para el Consejo de Estado, los recursos de carácter parafiscal que administran las Cajas de Compensación Familiar son de naturaleza pública, en tanto constituyen una fuente de financiación que el Estado consagra en beneficio de un sector, aunque desde la perspectiva presupuestal no integran

[10] CAÑÓN ORTEGÓN, Leonardo. El Subsidio Familiar y las Cajas de Compensación Familiar en las Políticas Sociales de Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2022. p. 190.
[11] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 2 de diciembre de 2015. C.P. William Zambrano Centina. Rad. 2267.

el Presupuesto General de la Nación[12]. Teniendo en cuenta tanto la función principal que desempeñan las Cajas de Compensación Familiar como la naturaleza pública de los recursos parafiscales que administran, a continuación, se analizará la forma de cómo se seleccionan dichas entidades.

iv. De acuerdo con lo expuesto, las Cajas de Compensación Familiar, por regla general, ostentan la calidad de personas jurídicas de derecho privado, aun cuando ejercen funciones administrativas por expresa habilitación legal. Esta condición se explica debido a su origen, régimen asociativo y estructura organizacional, así como por el hecho de que no integran orgánicamente la Rama Ejecutiva ni forman parte del sector descentralizado por servicios. La circunstancia de que administren recursos parafiscales y ejecuten actividades de interés público no transforma per se su naturaleza jurídica, pues el ejercicio de funciones administrativas es un fenómeno compatible con la condición de particular, en los términos previstos por el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, que dispone: "Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley".

En ese sentido, el cumplimiento de funciones administrativas no resulta suficiente para predicar de las Cajas de Compensación Familiar la calidad de entidades estatales en los términos del artículo 2 de la Ley 80 de 1993. Dicha disposición condiciona la aplicación subjetiva del EGCAP a la pertenencia formal de la entidad a la estructura del Estado, y no exclusivamente a las funciones que desempeña. En tal sentido, como particulares que desarrollan actividades administrativas, las cajas de compensación familiar no son entidades estatales sometidas o exceptuadas de la Ley 80 de 1993, pues –pese a ejercer determinadas funciones públicas– siguen siendo sujetos de derecho privado. Lo anterior, no obsta para que a los particulares que reciban el ejercicio de funciones administrativas conforme a los artículos 110 y siguientes de la Ley 489 de 1998 se les extienda la aplicación del EGCAP.

En este caso, el inciso final del artículo 110 de la Ley 489 de 1998 dispone que "La atribución de las funciones administrativas deberá estar precedida de acto administrativo y acompañada de convenio". Por medio de estos dos actos,

[12] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 15 de agosto de 2006. C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo. Rad. 1763.

sin merma de las prerrogativas de dirección y control, una entidad de la rama ejecutiva se desprende de parte de sus actividades para que las mismas sean gestionadas por un particular. Por un lado, conforme al numeral 1 del artículo 111 *ibidem*, el *acto administrativo* debe indicar: las funciones específicas que encomendará a los particulares; las calidades y requisitos que deben reunir las entidades o personas privadas; las condiciones del ejercicio de las funciones; la forma de remuneración, si fuera el caso; así como la duración del encargo y las garantías que deben prestar los particulares.

Por su parte, el *convenio* requiere "Elaborar un pliego o términos de referencia, con fundamento en el acto administrativo expedido y formular convocatoria pública para el efecto teniendo en cuenta los principios establecidos en la Ley 80 de 1993 para la contratación por parte de entidades estatales". De acuerdo con el numeral 2 de la norma precitada, el plazo de ejecución será de 5 años y es necesario pactar las cláusulas exorbitantes previstas en el EGCAP. Bajo el cumplimiento de estos supuestos, el artículo 112 de la Ley 489 de 1998 dispone:

> "La celebración del convenio y el consiguiente ejercicio de funciones administrativas no modifica la naturaleza ni el régimen aplicable a la entidad o persona privada que recibe el encargo de ejercer funciones administrativas. No obstante, los actos unilaterales están sujetos en cuanto a su expedición, y requisitos externos e internos, a los procedimientos de comunicación e impugnación a las disposiciones propias de los actos administrativos. *Igualmente si se celebran contratos por cuenta de las entidades privadas, los mismos se sujetarán a las normas de contratación de las entidades estatales*" (Énfasis fuera de texto).

Esta norma implica una extensión del EGCAP a sujetos que no tienen la naturaleza de entidad estatal. Sin embargo, para la Agencia esta norma no es aplicable a las funciones administrativas que desarrollan las Cajas de Compensación Familiar con fundamento en atribución legal previa, pues en éstas no media la expedición de actos administrativos y la suscripción de convenios como se explicó en los párrafos precedentes[13]. Por tanto, su gestión contractual no está sujeta a la Ley 80 de 1993 ni a los procedimientos de licitación pública,

[13]Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 1º de diciembre de 2000. Rad. 1308. C.P. César Hoyos Salazar.

selección abreviada, concurso de méritos, mínima cuantía y contratación directa del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, salvo que deban celebrar contratos en ejercicio de funciones administrativas que eventualmente les confiera una autoridad de igual naturaleza conforme a los artículos 110 y siguientes de la Ley 489 de 1998. Fuera de esta última hipótesis, como sujetos de derecho privado, los contratos de estas instituciones se rigen por el derecho civil y comercial, sin perjuicio de acatar los principios del artículo 209 superior en las actividades administrativas que desempeñen. Por tanto, reconocerles naturaleza estatal por el ejercicio de funciones administrativas implicaría desdibujar la distinción constitucional y legal entre entidades públicas y particulares que cumplen funciones administrativas en el marco de la descentralización por colaboración.

Ahora bien, teniendo en cuenta estas precisiones, las Cajas de Compensación Familiar no son entidades estatales, esta circunstancia no las excluye de participar en procesos de contratación pública. En tales eventos, actúan como organizaciones de naturaleza privada que prestan servicios y concurren al mercado en igualdad de condiciones frente a otros oferentes, sin prerrogativas derivadas del régimen público. En consecuencia, pueden presentarse como proponentes u oferentes en los distintos procedimientos de selección previstos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tales como la licitación pública, la selección abreviada, la mínima cuantía, entre otros, con la condición de que su objeto social guarde relación directa con el objeto contractual y cumplan los requisitos legales y técnicos exigidos en cada proceso de contratación. Así mismo, las cajas de compensación familiar pueden participar en esquemas de contratación especial previstos para entidades sin ánimo de lucro, en especial, aquellos regulados por el artículo 355 de la Constitución Política y el Decreto 092 de 2017. En este contexto, su vinculación resulta viable en la medida en que se demuestre que cumplen las condiciones sustanciales y formales exigidas por el régimen dispuesto en el Decreto 092 de 2017.

v. Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica especial de las Cajas de Compensación Familiar y las particularidades de su régimen, resulta necesario analizar si los programas de bienestar social que adelantan las entidades públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración

Pública deben sujetarse a las modalidades de selección previstas en dicho estatuto, o si, por el contrario, existen alternativas jurídicas diferenciadas.

En este contexto, debe destacarse que las Cajas de Compensación Familiar desarrollan programas de bienestar dirigidos a los servidores públicos de las entidades afiliadas, lo que incluye actividades recreativas, culturales, deportivas y de capacitación. Por ello, cuando una entidad territorial se encuentra afiliada a una Caja de Compensación, surge el interrogante sobre si la contratación de estos servicios puede realizarse bajo un esquema especial vinculado a la afiliación, o si necesariamente debe adelantarse mediante los procedimientos de selección ordinarios previstos en la normativa de contratación estatal.

a) En torno a este primer aspecto, es importante señalar que la afiliación de una entidad pública a una Caja de Compensación Familiar no constituye un proceso sometido al régimen de contratación estatal. La razón es que el aporte del 4 % previsto en los artículos 11 y 12 de la Ley 21 de 1982 tiene naturaleza parafiscal, se causa por mandato legal y no implica la adquisición de bienes o servicios. En consecuencia, no existe un objeto contractual que active procedimientos de selección, ni se configura una relación negocial que pueda ubicarse dentro del Estatuto General de Contratación ni dentro del régimen especial del Decreto 92 de 2017 para la contratación con entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad.

El carácter obligatorio y legalmente predeterminado de la afiliación excluye cualquier margen de discrecionalidad contractual. La entidad pública no decide si paga o no, ni negocia condiciones, ni escoge entre alternativas de prestación de un servicio. Simplemente cumple una obligación derivada de su calidad de empleadora. De este modo, los aportes parafiscales no se contratan, porque no dependen de la voluntad de las partes sino de la ley, y su pago no genera un vínculo contractual sino una relación de derecho público propia de una obligación legal. En tal sentido, como se expresó en el concepto C-029 del 13 de febrero de 2026 el acto de afiliación es un trámite administrativo de cumplimiento obligatorio. La entidad debe verificar la existencia y habilitación legal de la Caja de Compensación Familiar seleccionada. Al respecto, la doctrina expresa: "La afiliación es un acto jurídico que da origen a una relación de seguridad social de cuya operación se generan derechos y obligaciones para las

partes, a tal punto que cuando haya incumplimiento de algunas de ellas la responsabilidad se revierte y produce la desafiliación del empleador y sus trabajadores de la corporación, quedando esta nuevamente en cabeza del patrono"[14].

En este escenario, las Cajas de Compensación Familiar cumplen un papel esencial en la ejecución de programas de bienestar social, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.10.2 del Decreto 1083 de 2015. Esta norma establece que las entidades públicas, en coordinación con los organismos de seguridad y previsión social, pueden ofrecer a sus empleados y familias programas de protección y servicios sociales en diversas áreas: deportivas, recreativas y vacacionales; artísticas y culturales; promoción y prevención de la salud; capacitación informal en artes y artesanías; y actividades que fomenten la recreación y el bienestar. Dichos programas pueden gestionarse mediante convenios con las Cajas de Compensación u otros organismos que otorguen subsidios o ayudas económicas, así como a través de la promoción de programas de vivienda ofrecidos por el Fondo Nacional del Ahorro, los Fondos de Cesantías y las propias Cajas de Compensación Familiar.

Por su parte, el artículo 2.2.10.3 del mismo Decreto 1083 de 2015 precisa que los programas de bienestar orientados a la protección y servicios sociales no pueden suplir las responsabilidades que la ley asigna a las Cajas de Compensación Familiar, las Empresas Promotoras de Salud, los Fondos de Vivienda y Pensiones, ni a las Administradoras de Riesgos Laborales. En consecuencia, la participación de las entidades públicas en la gestión de programas de bienestar debe entenderse como complementaria y coordinada, sin desplazar las funciones propias de dichos organismos, garantizando así la coherencia normativa y el respeto por las competencias asignadas en el marco del sistema de seguridad social.

b) A partir de lo expuesto, se encuentra que las entidades públicas pueden adelantar programas de bienestar social, sin perjuicio de las responsabilidades de las Cajas de Compensación Familiar y demás autoridades de Seguridad Social. En tal sentido, la entidad le corresponde determinar la modalidad mediante la cual contratará las actividades de bienestar social durante la

[14] CAÑÓN ORTEGÓN, Leonardo. Op. Cit. p. 201.

vigencia fiscal, decisión que debe adoptarse a partir de un análisis integral de la necesidad a satisfacer, la conveniencia o inconveniencia del objeto contractual, los costos asociados a su celebración y ejecución, los requisitos habilitantes y criterios de evaluación aplicables, así como la disponibilidad presupuestal y la capacidad financiera para asumir las obligaciones derivadas del contrato. En este punto, la entidad debe definir con claridad las fuentes de financiación que respaldarán el compromiso.

Este ejercicio implica valorar de manera objetiva las alternativas de selección de proveedores y las condiciones que permitan garantizar la adecuada ejecución del servicio requerido. La elección de la modalidad de contratación constituye una facultad de la administración, cuyo ejercicio debe estar sometido a los principios que rigen la contratación pública —transparencia, economía, responsabilidad, selección objetiva— evitando decisiones arbitrarias y asegurando que la modalidad escogida sea coherente con las características del objeto contractual y con el interés público comprometido. Adicionalmente, la entidad debe observar las reglas y principios del derecho presupuestal, en particular el principio de anualidad del gasto público, que impone que los compromisos se ajusten estrictamente a la vigencia fiscal correspondiente. Ello implica que la planeación contractual y la determinación de la modalidad de selección deben armonizarse con la disponibilidad de recursos en cada vigencia, garantizando que las obligaciones derivadas del contrato puedan ser atendidas sin comprometer la sostenibilidad financiera ni vulnerar el marco fiscal aplicable.

Teniendo en cuentas estas precisiones y en atención a uno de los problemas jurídicos de su consulta, es importante señalar que el artículo 25 del Decreto Ley 1567 de 1998[15] "por el cual se crean el sistema nacional de

[15] Artículo 25. *Proceso de gestión de los programas de bienestar.* Para el diseño y la ejecución de los programas de bienestar social las entidades deberán seguir el proceso de gestión que se describe a continuación:
a) Estudio de las necesidades de los empleados y de sus familias, con el fin de establecer prioridades y seleccionar alternativas, de acuerdo con los lineamientos señalados en las estrategias de desarrollo institucional y en las políticas del Gobierno Nacional;
b) Diseño de programas y proyectos para atender las necesidades detectadas, que tengan amplia cobertura institucional y que incluyan recursos internos e interinstitucionales disponibles;
c) Ejecución de programas en forma directa o mediante contratación con personas naturales o jurídicas, o a través de los organismos encargados de la protección, la seguridad social y los servicios sociales, según sea la necesidad o la problemática a resolver;

capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado", dispone que las entidades públicas deben gestionar los programas de bienestar social siguiendo un proceso ordenado que inicia con la identificación rigurosa de las necesidades de los empleados y sus familias. Este diagnóstico debe alinearse con las estrategias institucionales y las políticas del Gobierno Nacional, para luego diseñar programas con amplia cobertura y que aprovechen los recursos disponibles dentro de la entidad y en otras instituciones. Posteriormente, dichos programas pueden ejecutarse directamente o mediante contratación con terceros especializados, según la naturaleza de la necesidad que se busca atender. El precitado artículo también exige evaluar y hacer seguimiento a los programas implementados, con el fin de verificar su eficacia y decidir si deben mantenerse, ajustarse o eliminarse. Además, el parágrafo resalta que todo el proceso debe promover la participación de los empleados, no solo en la identificación de necesidades, sino también en la planeación, ejecución y evaluación de los programas, garantizando así que las acciones de bienestar respondan realmente a las expectativas y realidades del talento humano.

Como se expuso en el Concepto C-957 del 1 de julio de 2026 el literal c) del artículo 25 del Decreto Ley 1567 de 1998 regula que la ejecución de los programas de bienestar social de las entidades estatales puede realizarse de tres maneras: directamente por la entidad, mediante contratación con personas naturales o jurídicas, o mediante organismos encargados de la protección y seguridad social, como es el caso de las Cajas de Compensación Familiar. Este literal del artículo precitado no crea una modalidad contractual especial, sino que simplemente reconoce que las entidades pueden acudir a terceros para ejecutar las actividades de bienestar cuando no cuenten con capacidad interna. En otras palabras, habilita la externalización de estas actividades, pero no define cómo debe contratarse, ni deroga las reglas generales del sistema de compras públicas. Esto, sin perjuicio de que estos programas no pueden suplir las responsabilidades asignadas por la ley a las Cajas de Compensación Familiar, las Empresas Promotoras de Salud, los Fondos de Vivienda y

---

d) Evaluación y seguimiento a los programas adelantados, para verificar la eficacia de los mismos y decidir sobre su modificación o continuidad.

Parágrafo. En el proceso de gestión debe promoverse la participación activa de los empleados en la identificación de necesidades, en la planeación, en la ejecución y en la evaluación de los programas de bienestar social.

Pensiones y las Administradoras de Riesgos Profesionales, conforme a lo prescrito en el artículo 2.2.10.3 del Decreto 1083 de 2015.

Este literal c del artículo 25 del Decreto Ley 1567 de 1998 no tiene una función programática: describe las alternativas de ejecución dentro del proceso de gestión del bienestar, pero no modifica el régimen de selección de contratistas previsto en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015. Por ello, cuando una entidad decide contratar a una Caja de Compensación Familiar para suministrar alimentos, arrendar locaciones, proveer transporte o ejecutar eventos de bienestar laboral, debe aplicar las modalidades de selección ya expuestas en consideraciones precedentes.

Por tanto, el literal c) no constituye una autorización autónoma para acudir a la contratación directa de servicios enmarcados en el bienestar social de los servidores públicos de la entidad. La entidad debe analizar la complejidad del objeto contractual y, tratándose de contratos con componentes diversos —como los contratos mixtos—, verificar cuidadosamente cuál es la modalidad de selección aplicable conforme al régimen general de compras públicas. Para ello, antes de iniciar un proceso de selección para este tipo de programas de bienestar social, la Entidad Estatal podrá determinar con los estudios previos: i) la verdadera necesidad de la celebración del contrato; ii) las modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la modalidad o tipo contractual que se escoja; iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etcétera, cuya contratación, se haya determinado necesaria, iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución del contrato, v) la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago producto de la celebración de ese pretendido contrato; vi) la existencia y disponibilidad en el mercado nacional o internacional, de proveedores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades y vii) los procedimientos, trámites y requisitos que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la celebración del contrato[16].

[16] Tomado de https://sintesis.colombiacompra.gov.co/sintesis/9-etapa-precontractual-estudios-previos.

Ahora bien, para determinar la modalidad de selección, la entidad debe tener en cuenta el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el cual establece que *la escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa […]La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del citado artículo.* Por tanto, es importante que las entidades estatales atiendan debidamente el principio de planeación y selección objetiva asegurando que las decisiones sean oportunas, bien fundamentadas y que contribuyan a la optimización de los recursos disponibles. Por ello, dependiendo del objeto o el valor de presupuesto oficial, es posible la aplicación de otros procedimientos contractuales.

El procedimiento para esta clase de trámites contractuales también puede ser, excepcionalmente, desarrollado mediante: a) la modalidad de selección de menor cuantía conforme el literal b, numeral 2, artículo 2 de la Ley 1150 de 2007-; b) mínima cuantía, cuando el valor de la contratación no supere el 10% de la menor cuantía, y cuyo criterio de evaluación es el menor precio –numeral 5° del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007-.

Respecto a la selección abreviada, el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 dispone: "[…] corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que[17] por las características del objeto a

[17] El numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 prescribe: "[…] Serán causales de selección abreviada las siguientes:

a) La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, que corresponden a aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos.

Para la adquisición de estos bienes y servicios las entidades deberán, siempre que el reglamento así lo señale, hacer uso de procedimientos de subasta inversa o de instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de acuerdos marco de precios o de procedimientos de adquisición en bolsas de productos;

b) La contratación de menor cuantía. Se entenderá por menor cuantía los valores que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas expresados en salarios mínimos legales mensuales.

[…];

c) Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 100 de 1993 y en la Ley 1122 de 2007, la celebración de contratos para la prestación de servicios de salud. El reglamento interno correspondiente fijará las garantías a cargo de los contratistas. Los pagos correspondientes se podrán hacer mediante encargos fiduciarios;

d) La contratación cuyo proceso de licitación pública haya sido declarado desierto; en cuyo caso la entidad deberá iniciar la selección abreviada dentro de los cuatro meses siguientes a la declaración de desierta del proceso inicial;

contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual", regulando cada una de las causales.

Se trata de un procedimiento que, conforme a la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, agiliza la contratación estatal en los eventos en que no se justifica adelantar una licitación pública, pero tampoco limita la participación de los proponentes como en la contratación directa, de forma tal que es un mecanismo de selección objetiva que asegura una mayor concurrencia de participantes sin sacrificar los principios de eficacia y eficiencia en el proceso de selección.

La selección abreviada se caracteriza por tener etapas un poco sencillas y términos relativamente más cortos que los de la licitación pública, lo cual se justifica por las circunstancias, la naturaleza y los objetos que se contratan a través de esta modalidad, los cuales requieren de procedimientos un poco más agiles, sencillos y eficientes. Según el Consejo de Estado, el propósito del legislador es "[…] proveer de mayor agilidad y eficiencia la contratación de algunos bienes o servicios, en los que es deseable la concurrencia de oferentes,

---

e) La enajenación de bienes del Estado, con excepción de aquellos a que se refiere la Ley 226 de 1995.

[…];

f) Productos de origen o destinación agropecuarios que se ofrezcan en las bolsas de productos legalmente constituidas;

g) Los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las Empresas Industriales y Comerciales Estatales y de las Sociedades de Economía Mixta, con excepción de los contratos que a título enunciativo identifica el artículo 32 de la Ley 80 de 1993;

h) Los contratos de las entidades, a cuyo cargo se encuentre la ejecución de los programas de protección de personas amenazadas, programas de desmovilización y reincorporación a la vida civil de personas y grupos al margen de la ley, incluida la atención de los respectivos grupos familiares, programas de atención a población desplazada por la violencia, programas de protección de derechos humanos de grupos de personas habitantes de la calle, niños y niñas o jóvenes involucrados en grupos juveniles que hayan incurrido en conductas contra el patrimonio económico y sostengan enfrentamientos violentos de diferente tipo, y población en alto grado de vulnerabilidad con reconocido estado de exclusión que requieran capacitación, resocialización y preparación para el trabajo, incluidos los contratos fiduciarios que demanden;

i) La contratación de bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional.

j) Los bienes y servicios no uniformes de común utilización por parte de las entidades públicas, para lo cual la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente - podrá celebrar acuerdos marco de precios y demás instrumentos de agregación de demanda. Estos acuerdos marco de precios también serán de obligatorio uso de las entidades del Estado a las que se refiere el parágrafo 5 del artículo 2 de la presente ley, modificado por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019".

pero no en los términos y condiciones de una licitación pública, sino de manera abreviada o, en términos de la ley, simplificada"[18].

En concordancia con lo anterior, el Decreto 1082 de 2015 desarrolla las causales de la modalidad de selección abreviada, establecidas en el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, y desarrolla el procedimiento aplicable, describiendo documentos como el pliego de condiciones, el procedimiento, las etapas, entre otros. Según el Consejo de Estado, el propósito del legislador al crear esta modalidad de selección consistía en «proveer de mayor agilidad y eficiencia la contratación de algunos bienes o servicios, en los que es deseable la concurrencia de oferentes, pero no en términos y condiciones de una licitación pública, sino de manera abreviada o en términos de la ley, simplificada»[19].

Una de las causales de selección abreviada es la de menor cuantía, que se refiere a los procesos contractuales que no superan la menor cuantía de la entidad, porque su valor es inferior a los topes que la norma señala respecto de su presupuesto anual[20]. Esta modalidad se desarrolla en el Decreto 1082 de 2015, reglamentario de la Ley 1150 de 2007, donde se establece su procedimiento. De esta manera, en relación con las etapas, el artículo 2.2.1.2.1.2.20 del Decreto 1082 de 2015[21] señala que se rige por las normas generales del título en que se encuentra ubicado dicha norma y por las especiales

[18] Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 23 de julio de 2015. Exp. 36.805. C. P. Hernán Andrade Rincón.

[19] Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 23 de julio de 2015. Exp. 36.805. C. P. Hernán Andrade Rincón.

[20] Ley 1150 de 2007: "Artículo 2. […] «Serán causales de selección abreviada las siguientes:
[...]
b) La contratación de menor cuantía. Se entenderá por menor cuantía los valores que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas expresados en salarios mínimos legales mensuales [...]".

[21] Decreto 1082 de 2015. "Artículo 2.2.1.2.1.2.20. Procedimiento para la selección abreviada de menor cuantía. Además de las normas generales establecidas en el presente título, las siguientes reglas son aplicables a la selección abreviada de menor cuantía:
1. En un término no mayor a tres (3) días hábiles contados a partir de la fecha de apertura del Proceso de Contratación los interesados deben manifestar su intención de participar, a través del mecanismo establecido para el efecto en los pliegos de condiciones.
2. Si la Entidad Estatal recibe más de diez (10) manifestaciones de interés puede continuar el proceso o hacer un sorteo para seleccionar máximo diez (10) interesados con quienes continuará el Proceso de Contratación. La Entidad Estatal debe establecer en los pliegos de condiciones si hay lugar a sorteo y la forma en la cual lo hará.
3. Si hay lugar a sorteo, el plazo para la presentación de las ofertas empezará a correr el día hábil siguiente a la fecha en la cual la Entidad Estatal informe a los interesados el resultado del sorteo.
4. La Entidad Estatal debe publicar el informe de evaluación de ofertas durante tres (3) días hábiles"

contenidas en ese artículo. Allí se establece que luego de la apertura del procedimiento de selección, los interesados, en un término no mayor a tres (3) días hábiles, deben presentar una "manifestación de interés" para participar en el mismo, en la forma establecida en el pliego de condiciones.

A continuación, dependiendo de la cantidad de "manifestaciones de interés", y lo previsto en el pliego de condiciones, donde se puede establecer si se opta o no por incluir la realización de un sorteo, si la entidad recibe más de 10 manifestaciones realizará el sorteo con las reglas establecidas en el pliego de condiciones –en caso de haberse establecido en el pliego de condiciones–, de manera que la entidad elija máximo 10 interesados, por lo que es necesario informarles los resultados del sorteo. Se aclara que, como se indicó, la entidad estatal debe establecer en el pliego de condiciones si hay o no lugar a sorteo y, de establecerlo, señalará la forma como se realizará el mismo, en los casos en que reciba más de 10 manifestaciones de interés. Si la entidad estableciera en el pliego de condiciones que no hay lugar a sorteo, ello implicará que pueden participar todos los interesados.

Ahora bien, cuando haya lugar al sorteo, el numeral 3 del artículo referido señala que el plazo para presentar las ofertas empezará a correr el día hábil siguiente de informar a los interesados el resultado. Además, cabe aclarar que la norma no establece un plazo mínimo para presentar ofertas, por lo cual la entidad debe establecerlo en el pliego de condiciones. Una vez presentadas las ofertas, la entidad estatal debe evaluarlas y publicar el informe de evaluación, durante 3 días hábiles.

Con respecto a la modalidad de selección de mínima cuantía se caracteriza por ser un procedimiento con términos simplificados para escoger al contratista, siempre que el valor de la adquisición de los bienes, obras y/o servicios no exceda el diez por ciento (10%) de la menor cuantía de la Entidad Estatal, independiente de la naturaleza, de conformidad a lo prescrito en el artículo 2, numeral 5° de la Ley 1150 de 2007[22].

[22] Artículo 2°. *De las modalidades de selección.* La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas: […]

5) Contratación mínima cuantía. La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, se efectuará de conformidad con las siguientes reglas: a) Se publicará una invitación, por un término no inferior a un día hábil, en la cual se señalará el objeto a

Esta modalidad de selección se caracteriza porque tiene menos formalidades que las demás modalidades de selección, como la licitación pública, el concurso de méritos o la selección abreviada. Así mismo, el factor o criterio de evaluación es el menor precio. Al respecto, "Manual de la Modalidad de Selección de Mínima Cuantía" expresa: "El precio es el factor de selección de la oferta. Es decir, la Entidad Estatal debe adjudicar el Proceso de Contratación al proponente que cumpla con todos los requisitos exigidos en los Documentos del Proceso (Estudios previos e invitación a participar) y que ofrezca el menor valor en la oferta económica"[23].

En cuanto al procedimiento de esta modalidad se señala que el numeral 5° del artículo 2.2.1.2.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015, dispone: "5. La Entidad Estatal debe revisar las ofertas económicas y verificar que la de menor precio cumple con las condiciones de la invitación". De esta manera, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente establece que hay una regla de especialidad de la modalidad de selección de mínima cuantía con respecto a la licitación pública y selección abreviada de menor cuantía para la escogencia del contratista, siempre que el presupuesto de la contratación sea inferior o igual al tope dispuesto para la mínima cuantía de la respectiva entidad, con independencia del objeto.

En este escenario, debe resaltarse que las modalidades de selección previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -EGCAP- aplican plenamente a los procesos de contratación relacionados con programas de bienestar social. Dichos procesos no se restringen exclusivamente a las Cajas de Compensación Familiar, aun cuando estas desempeñan un papel relevante en la gestión de actividades recreativas, culturales, deportivas y de capacitación para los trabajadores de las entidades afiliadas. Por tanto, las entidades públicas pueden contratar estos servicios con una Caja de Compensación Familiar, pero también con otras personas naturales o jurídicas que acrediten experiencia y capacidad técnica en la prestación de servicios de bienestar. Esto implica que la selección del contratista debe

contratar, el presupuesto destinado para tal fin, así como las condiciones técnicas exigidas; b) El término previsto en la invitación para presentar la oferta no podrá ser inferior a un día hábil; c) La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas; d) La comunicación de aceptación junto con la oferta constituye para todos los efectos el contrato celebrado, con base en lo cual se efectuará el respectivo registro presupuestal.

[23] Colombia Compra Eficiente. Manual de selección de la mínima cuantía, 2024. p.10.

adelantarse bajo los principios de planeación, transparencia, economía y selección objetiva, garantizando la libre concurrencia y la igualdad de oportunidades entre los posibles oferentes. Así, la contratación de actividades de bienestar se configura como un proceso abierto a distintos operadores especializados, sin que exista una exclusividad normativa en favor de las Cajas de Compensación Familiar.

Ahora bien, cuando la finalidad principal del vínculo no es la simple adquisición de servicios de bienestar, sino la promoción, fortalecimiento o desarrollo de actividades de interés público en el marco de los planes de desarrollo, las entidades pueden acudir a los convenios del Decreto 092 de 2017 con fundamento en el artículo 355 de la Constitución Política. El precitado Decreto regula dos eventos: i) los *contratos de colaboración* o de interés público, con el fin impulsar programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de desarrollo, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política; y ii) los *convenios de asociación*, para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con las funciones de las entidades estatales, en desarrollo del artículo 96 de la Ley 489 de 1998. Los primeros están regulados en el artículo 2 del Decreto 92 de 2017, mientras que los segundos en los artículos 5, 6, 7 y 8 *ibidem*. Es posible diferenciar, pues, los *convenios de asociación*, regulados en el artículo 5, de los *contratos de colaboración*, establecidos en el artículo 2 del Decreto 092 de 2017[24]. Al respecto, La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado haciendo un análisis del Decreto 777 de 1992 y asimilándolo en el Decreto 092 de 2017, estableció diferencias entre los contratos de apoyo y los convenios de asociación, expresando:

> "1ª) Los contratos de apoyo se celebran con personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro. Los contratos de asociación se celebran con personas jurídicas privadas con o sin ánimo de lucro.
>
> 2ª) Los contratos de apoyo se celebran para impulsar programas y actividades de interés público acordes con los planes de desarrollo. Los contratos de asociación se pueden celebrar con esa finalidad, pero también

[24] En el concepto emitido el 5 de febrero de 2019, dentro del radicado No. 2201913000000663, se dijo: «[l]os convenios de asociación del artículo 5 son distintos a los contratos de colaboración del artículo 2 del Decreto 092 de 2017».

> para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones asignadas legalmente a las entidades estatales.
>
> 3ª) Los contratos de apoyo se celebran con cargo al respectivo presupuesto de la entidad pública. En los contratos de asociación se deben determinar, como señala el inciso segundo del citado artículo 96, los *"aportes"* tanto de la entidad pública como de la persona jurídica particular"[25].

Los *contratos o convenios de colaboración* tienen como objeto promover acciones de fomento social en beneficio de los sectores más desprotegidos de la población, previstas en los planes de desarrollo, motivo por el cual no dan lugar a una contraprestación directa a favor de la entidad y tampoco a una relación conmutativa entre esta y la ESAL, toda vez que el beneficio real y directo lo reciben, en últimas, los terceros beneficiarios de este tipo de acciones de fomento. Por otro lado, los *convenios de asociación* "[…] [t]ienen como finalidad que la entidad estatal, cualquiera que sea su naturaleza y orden administrativo, se asocien con personas jurídicas particulares para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones asignadas a aquellas conforme a la Constitución y a la Ley"[26]. En estos convenios – al igual que en los contratos de colaboración antes explicados – no existe contraprestación o pago, sino aportes, los cuales están dirigidos, exclusivamente, a lograr la ejecución del convenio no a remunerar la actividad o actuaciones del asociado.

Así pues, en el marco de la contratación regulada por el Decreto 092 de 2017, las Entidades Estatales que hacen parte del Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal pueden celebrar convenios de colaboración, de acuerdo con los artículos 2, 3 y 4, como parte de la ejecución de los planes, programas o proyectos previstos en los instrumentos de planeación, de acuerdo con el artículo 355 superior. De igual manera, con sustento en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, regulado en el artículo 5 del Decreto 092 de 2017, las Entidades Estatales pueden acudir a convenios de asociación para el desarrollo de objetos asociados a la misionalidad de la Entidad Estatal, de los que se la

[25] Consejo De Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 30 de mayo de 2017. C.P. Edgar González López. Rad. 2.319.
[26] Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Concepto del 3 de septiembre de 2019, con radicado No. 2201913000006512.

ejecución de actividades de interés general relacionadas con los programas de bienestar.

De otra parte, si la necesidad tiene que ver con el desarrollo de una función o la prestación de un servicio, que de conformidad con ley deba cumplir la entidad estatal, respecto de la que se estime procedente acudir a la colaboración con entidades privadas sin ánimo de lucro, la institución aplicable es la del *convenio de asociación*, según establecido en los artículos 96 de la Ley 489 de 1998 y 5 del Decreto 092 de 2017. En el marco de este tipo de convenios, así como dentro de los contratos de colaboración, resulta posible que dentro de las condiciones del contrato se establezca la obligación de vincular a los operadores o prestadores que se requieran para ejecutar las actividades que integran el objeto. Esto desde luego está sujeto a las características del proyecto y la autonomía de la voluntad de las partes, en virtud de la cual tal obligación puede ser atribuida a la entidad estatal directamente o la entidad sin ánimo de lucro que funja como ejecutora o contratista. En este aspecto, se recomienda la "*Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad"* para determinar la idoneidad de la ESAL, así como otros aspectos que deben tenerse en cuenta para la contratación con estas.

Así mismo, en referencia a la Entidad Sin Ánimo de Lucro de reconocida idoneidad como puede ser el caso de una Caja de Compensación Familiar es necesario revisar entre otros aspectos, que el objeto de esta y el programa o actividad que ejecutará sea congruente. Al respecto, la "*Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad"* precisa que el campo de actuación de las entidades sin ánimo de lucro se encuentra establecido en sus documentos de constitución, siendo importante, en el sentido que configura la capacidad jurídica de esta, permitiendo a la entidad estatal determinar si el objeto es afín o coincide con el programa de interés público que pretenda desarrollarse[27]. En este aspecto, para determinar la idoneidad de la ESAL, es pertinente que las Entidades definan cuál es la que tiene las mejores condiciones para alcanzar el resultado esperado con el desarrollo de las actividades objeto del proceso de selección, teniendo en

[27] Ibídem., p. 16.

cuenta su impacto en las políticas públicas y en el desarrollo de las comunidades, en las que pueden incluirse aspectos, como la sostenibilidad ambiental o social[28].

Es importante tener en cuenta que la contratación con entidades sin ánimo de lucro se rige por el Decreto 092 de 2017, salvo lo que ha sido objeto de suspensión provisional por parte del Consejo de Estado. Por lo tanto, las entidades públicas que desean celebrar *contratos del artículo 355 de la Constitución Política* deberán contratar con ESAL de reconocida idoneidad realizando un proceso competitivo, y teniendo en cuenta lo siguiente: i) no debe condicionarse el proceso de contratación a la inexistencia de oferta en el mercado de bienes y servicios; ii) tampoco debe condicionarse a que la contratación con las ESAL garantice la optimización de los recursos públicos en términos de eficiencia, eficacia, economía y manejo del riesgo; iii) el objeto del contrato debe estar acorde con el plan nacional o seccional de desarrollo, es decir debe ser coherente a la líneas que se establezcan en estos; iv) no puede condicionarse únicamente a que las actividades o programas correspondan exclusivamente a promover los derechos de personas en situación de debilidad manifiesta o indefensión, los derechos de las minorías, el derecho a la educación, el derecho a la paz, las manifestaciones artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana, por lo que basta con cumplir el anterior numeral ; y v) el contrato no debe establecer una relación conmutativa en el cual haya una contraprestación directa a favor de la entidad, ni instrucciones precisas dadas por esta al contratista para cumplir con el objeto del contrato.

Con todo, la procedencia del Decreto 092 de 2017 no depende de que el contratista sea una Caja de Compensación Familiar ni de que el objeto se denomine «bienestar», sino de la naturaleza del vínculo. Los contratos del artículo 2 y los convenios de asociación del artículo 5 ibidem se caracterizan por la ausencia de relación conmutativa: la entidad no recibe una contraprestación directa ni imparte instrucciones precisas al contratista, y el beneficio se radica,

[28] En este aspecto, es importante tener en cuenta lo expresado en la "Guía *para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad",* la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente considera que durante la etapa de selección las Entidades Estatales tendrán la obligación de: • Diseñar herramientas que permitan la comparación objetiva de las Entidades Privadas Sin Ánimo de Lucro, y que de esta manera puedan determinar cuál es la que tiene las mejores condiciones para alcanzar el resultado esperado con el desarrollo de las actividades objeto del proceso de selección. Estas herramientas podrán incluir aspectos de sostenibilidad ambiental y social (Ibídem., p. 20).

en últimas, en la población destinataria del fomento, conforme al plan de desarrollo. Por el contrario, cuando la entidad territorial adquiere para sus propios servidores actividades recreativas, deportivas, culturales o de capacitación a cambio de un precio —esto es, bajo una relación conmutativa en la que recibe un servicio determinado y define sus condiciones de ejecución—, el negocio no encuadra en el artículo 355 de la Constitución Política y debe tramitarse por las modalidades de selección del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. De ahí que el Decreto 092 de 2017 no sea una vía para eludir la regla general de licitación ni las demás modalidades, sino un régimen excepcional reservado a los supuestos de fomento de interés público desprovistos de contraprestación directa.

Por último, otra forma de contratación consiste en que las entidades territoriales cuentan con capacidades institucionales para planear, organizar y ejecutar directamente sus programas de bienestar, como lo prescribe el literal c del artículo 25 del Decreto Ley 1567 de 1998, en la que estas opten por complementar dichas capacidades mediante la celebración de contratos de prestación de servicios con personas naturales o jurídicas. Esto puede incluir la vinculación de operadores o gestores especializados que resulten necesarios para el adecuado desarrollo de los programas de bienestar. Esta alternativa contractual permite a las entidades acceder a conocimientos técnicos, experiencia sectorial y niveles de especialización que no siempre se encuentran disponibles internamente, garantizando así una ejecución más eficiente, profesional y ajustada a las exigencias propias de las actividades de bienestar.

v. La contratación de servicios de bienestar social con Cajas de Compensación Familiar exige que las entidades adelanten un proceso de planeación riguroso, en el cual se identifique la necesidad, se definan los objetivos y se establezca el alcance de las actividades a contratar. En tal sentido, se señala que, conforme al principio de planeación aplicable a los procedimientos de contratación del EGCAP y lo regulado en el Decreto 092 de 2017, la entidad debe determinar la forma en la que se contratará las actividades de bienestar durante la vigencia fiscal, atendiendo a la necesidad a satisfacer, a la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar, a los costos que podrían demandar la celebración y ejecución del contrato, la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante para asumir las obligaciones de pago producto y demás

condiciones. Al respecto, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública extensible al Decreto 092 de 2017, contiene disposiciones que exigen a las Entidades Estatales el deber de realizar actividades de planeación en la etapa precontractual, para que los procesos de contratación satisfagan las necesidades de la administración, cumplan sus fines, logren la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y permitan la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran en la consecución.

De lo anterior se desprende que, las entidades tienen el deber de realizar estudios previos en dos momentos específicos: i) previo a la apertura de un proceso de selección y ii) previo a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa. Por su parte, el reglamento, es decir los artículos 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, no imponen la obligación de realizar estudios y documentos previos en etapas diferentes a la de planeación del contrato. Esto, permitirá a la Entidad Estatal identificar desde el punto de vista técnico y financiero el objeto del contrato, las particularidades de su ejecución, los potenciales proponentes, requisitos mínimos para evaluar la idoneidad del contratista, así como analizar todas las variables que puedan afectar el procedimiento de selección, celebración y ejecución del contrato. Tal es la importancia de los estudios y documentos previos que su deficiencia o ausencia, "genera prácticas indebidas, revocatoria de actos administrativos de apertura, declaratorias de desierta de procesos de selección, comisión de faltas disciplinarias, mayores costos o mayor permanencia en la obra y, en general, el fracaso en la ejecución de contratos estatales"[29].

De esta forma, antes de iniciar un proceso de selección, la Entidad Estatal podrá determinar con los estudios previos: i) la verdadera necesidad de la celebración del contrato; ii) las modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la modalidad o tipo contractual que se escoja; iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etcétera, cuya contratación, se haya determinado necesaria, iv) los costos, valores y

[29] DEIK ACOSTAMADIEDO, Carolina, Guía de Contratación Estatal: Deber de planeación y modalidades de selección, Buenos Aires, 2015, p. 59.

alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución del contrato, v) la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago producto de la celebración de ese pretendido contrato; vi) la existencia y disponibilidad en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades y vii) los procedimientos, trámites y requisitos que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la celebración del contrato[30].

De igual manera, el principio de transparencia obliga a que la contratación se realice en el marco de la publicidad de las actuaciones, permitiendo el acceso a la información y la verificación por parte de la ciudadanía y los órganos de control. La economía se garantiza mediante la comparación de alternativas y la demostración de que los servicios ofrecidos por la Caja de Compensación resultan eficientes en términos de costos y beneficios, evitando gastos innecesarios y optimizando el uso de los recursos públicos.

La selección objetiva implica que la decisión de contratar con una Caja de Compensación Familiar esté sustentada en criterios técnicos y jurídicos, verificando su idoneidad, experiencia y capacidad para ejecutar los programas de bienestar, teniendo en cuenta las diversas modalidades de selección dispuestas en el EGCAP, o en su defecto, la aplicación del Decreto 092 de 2017 sí resulta procedente. El contrato debe incluir cláusulas que aseguren calidad, mecanismos de supervisión y control, y el respeto por las competencias legales de las Cajas de Compensación Familiar y otros organismos de seguridad social, conforme a lo prescrito en el artículo 2.2.10.3 en el Decreto 1083 de 2015. De esta forma, se garantiza la coherencia normativa y el cumplimiento de los principios que rigen la contratación estatal.

vii. Al margen de la explicación precedente, es necesario advertir que el análisis requerido para resolver problemas específicos relacionados con la gestión contractual de los programas de bienestar social en las entidades públicas debe

[30] Tomado de https://sintesis.colombiacompra.gov.co/sintesis/9-etapa-precontractual-estudios-previos.

ser realizado por quienes tengan interés directo en el asunto. Tal como se indicó en la aclaración preliminar del presente oficio, las consideraciones aquí expuestas tienen un carácter general y no constituyen pronunciamientos sobre situaciones particulares. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la 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 Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

IV. Referencias normativas:

- Constitución Política de 1991, artículos 38, 150, 209, 210 y 355.
- Código de Comercio, artículo 98.
- Ley 21 de 1982, artículos 7, 11, 12, 39 y 41.
- Ley 80 de 1993, artículos 2, 13, 32 y 40.
- Decreto 111 de 1996, artículo 110.
- Decreto Ley 1567 de 1998, artículo 25.
- Ley 489 de 1998, artículos 96, 110 a 114.
- Ley 1150 de 2007, artículo 2.
- Decreto 1072 de 2015, artículos 2.2.7.5.3.2, 2.2.7.2.1.7 y 2.2.7.2.1.8.

- Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.2.1.5.2 y 2.2.1.2.1.2.20, 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.1.2.1.1.
- Decreto 1083 de 2015, artículos 2.2.10.2 y 2.2.10.3.
- Decreto 092 de 2017.

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

En torno a las Cajas de Compensación Familiar se han expedido los conceptos C-294 de 2025, C-778 de 2025, C-866 de 2025 y C-908 de 2025, C-029 del 13 de febrero de 2026, C-574 del 19 de mayo de 2026 y C-957 del 1 de julio de 2026, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual, accede a través del siguiente enlace: https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos.

Las garantías no son un requisito formal: son el instrumento con el que se protege el patrimonio público frente a los riesgos del contrato. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– te invita a consultar la nueva versión de la **Guía para la Exigencia y Constitución de Garantías en los Procesos de Contratación**, dirigida a las entidades sometidas al EGCAP y a las de regímenes exceptuados, así como a proveedores y órganos de control. Encontrarás orientaciones sobre las clases de garantías admisibles, la correspondencia entre riesgos asignados y amparos exigidos, su suficiencia y vigencia, y el procedimiento para hacerlas efectivas. Consúltala aquí: https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-de-garantias-en-procesos-de-contratacion

De otro lado, te contamos que el Decreto 287 del 19 de marzo de 2026 sustituyó los artículos 2.2.1.2.4.2.6., 2.2.1.2.4.2.7. y 2.2.1.2.4.2.8. del Decreto 1082 de 2015 y estructuró el **Sistema Integral de Preferencias en favor de las personas con discapacidad**, en cumplimiento del artículo 13 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013. Para orientar su aplicación, esta Agencia expidió la **Circular Externa 003 del 12 de mayo de 2026,** en la que precisa quiénes

son los beneficiarios, las cinco medidas que integran el sistema y su obligatoriedad según la modalidad de selección, y el régimen de transición aplicable a los procesos en curso. Consúltala aquí: https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/circular/circular-externa-003-de-2026

Recuerda también que la **información sobre sanciones e inhabilidades** solo cumple su función preventiva si llega oportunamente a los registros públicos. Sobre este deber, esta Agencia expidió la **Circular Externa 002 del 5 de mayo de 2026,**dirigida a todas las entidades del Estado sin distinción de su régimen contractual, en la que reitera la obligatoriedad de reportar caducidades, multas, sanciones, declaratorias de incumplimiento e inhabilidades ante las Cámaras de Comercio, la Procuraduría General de la Nación y el SECOP, e indica los responsables, los portales dispuestos para el efecto y las consecuencias disciplinarias de omitir este deber. Consúltala aquí: https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/circular/circular-externa-002-de-2026

Finalmente, si quieres seguir de cerca la actividad de la Agencia, la tercera edición de 2026 del **Radar de la Compra Pública** reúne, entre otros contenidos, la Circular Externa 003 de 2026, el Decreto 552 de 2026, un estudio sobre inteligencia artificial en la compra pública, los avances de la Relatoría, análisis jurisprudencial, conceptos jurídicos destacados y la oferta de la Escuela Virtual ANCP-CCE. Descárgalo aquí: https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/boletin/boletin-edicion-n-3-de-2026-radar-de-la-compra-publica

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

- Línea en Bogotá (Mesa de servicio):+57 601 7456788
- Correo de radicación de correspondencia: 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
Facebook: ColombiaCompraEficiente
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 aquí 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: José Luis Sánchez Cardona
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

Revisó	Alejandro R. Sarmiento Cantillo Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	Carolina Quintero Gacharná Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE