



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

CAJAS DE COMENSACIÓN FAMILIAR – Recursos – Naturaleza de los recursos

[...] debe señalarse que, dada la naturaleza pública de los recursos que administran y su calidad de sujetos obligados conforme a la Ley 1712 de 2014, a juicio de esta Agencia, las Cajas de Compensación Familiar deben publicar la información relativa a su contratación en SECOP, cuando esta se realice con cargo a recursos parafiscales u otros fondos con destinación pública.

Lo anterior se sustenta en que, de conformidad con lo previsto en el artículo 2.2.7.5.3.2 del Decreto 1072 de 2015, los recursos administrados por las Cajas de Compensación Familiar son de carácter parafiscal. Sobre estos, el Consejo de Estado ha señalado que poseen naturaleza pública, en tanto constituyen una fuente de financiación creada por el Estado en beneficio de un sector específico, aun cuando no integren el Presupuesto General de la Nación.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – Deber de publicación – SECOP

El principio de publicidad impone a las autoridades administrativas el deber de dar a conocer sus actos, contratos y decisiones, para que se divulguen y eventualmente se controlen. Así mismo, el derecho de acceso a la información pública o de interés público permite a toda persona, sin necesidad de acreditar calidad, interés o condición particular, conocer la existencia de información pública, acceder a la misma y difundirla o publicarla, según su interés.

En armonía con lo anterior, la Constitución Política de 1991 consagra en varios artículos la publicidad como un principio rector del Estado colombiano. Entre los más destacados, puede mencionarse el 209, que establece la publicidad como uno de los principios que fundamentan el ejercicio de la función administrativa, y el 74, que consagra la garantía de acceso a los documentos públicos que no estén sometidos a reserva, la cual es excepcional y solo procede si existe causal constitucional o legal expresa.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – Deber de publicación – SECOP – Sujetos obligados

De la norma antes citada es posible establecer que la obligación de publicar la actividad contractual ha estado encaminada a que se publique aquella información relacionada con la ejecución de dineros públicos. Así las cosas, en SECOP deben publicarse los documentos vinculados a la contratación con cargo a recursos públicos.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

La referida obligación incluye todos los documentos generados durante las fases precontractual, contractual y postcontractual, como contratos, actos administrativos e información generada con ocasión al proceso de contratación. Esto tiene como objetivo garantizar la transparencia, el acceso público a la información y el control social sobre la contratación pública, permitiendo que la ciudadanía tenga acceso a los documentos en un sistema unificado y oficial.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – Deber de publicación – SECOP – Cajas de Compensación Familiar

En el caso de las Cajas de Compensación Familiar, la exigibilidad de publicidad en el SECOP no proviene del artículo 53 *ibidem*, sino de la Ley 1712 de 2014 y reglamentación, que imponen publicar en SECOP la información contractual cuando se contrata con cargo a recursos públicos. Así, aunque las Cajas de Compensación Familiar administran recursos parafiscales, ello no las convierte en entidades públicas y, por ende, tampoco en estatales sometidas o exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Pese a que en ciertos escenarios pueden colaborar con el Estado y participar en la prestación de funciones sociales, su naturaleza jurídica permanece en el ámbito del derecho privado, por lo cual continúan siendo particulares que gestionan recursos públicos.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 10 de febrero de 2026

Doctor

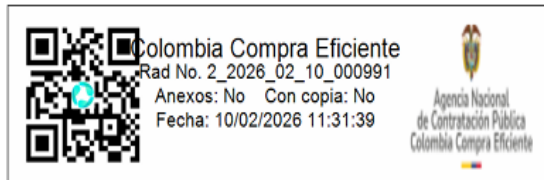
Carlos Andrés Esquiaqui Rangel

Director Administrativo

COMFACOR

comfacor@comfacor.com.co

Bogotá D.C.



Concepto C-053 de 2026

Temas:

CAJAS DE COMENSACIÓN FAMILIAR – Recursos – Naturaleza de los recursos / PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – Deber de publicación – SECOP / PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – Deber de publicación – SECOP – Sujetos obligados / PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – Deber de publicación – SECOP – Cajas de Compensación Familiar / SECOP - Actividad contractual – Recursos públicos – Procedencia

Radicación:

Respuesta a consulta con radicado No. 1_2026_01_15_000377

Estimado Doctor Esquiaqui Rangel,

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 de fecha 15 de enero de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

"[...]En virtud de nuestra naturaleza jurídica, no nos encontramos dentro del ámbito de aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993), ni estamos obligados a utilizar la plataforma SECOP II para los procesos contractuales. En consecuencia, las actuaciones contractuales que adelanta COMFACOR se rigen por el Manual Único de Contratación – Versión 6, aprobado mediante Resolución AEI No.088 del 25 de abril de 2024, el cual adopta los principios de transparencia, selección objetiva, eficiencia objetiva, eficiencia y



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

publicidad, en armonía con el artículo 209 de la Constitución Política y con respeto por la autonomía de la voluntad privada.

No obstante lo anterior, la CGR mantuvo el hallazgo y, para su superación, fue aceptada dentro del Plan de Acción propuesto por COMFACOR la siguiente meta, la cual se transcribe textualmente:

"elevar consultas ante la Superintendencia del Subsidio Familiar sobre el uso de la herramienta SECOP y la obligatoriedad por parte de las Cajas de compensación Familiar privadas".

Conforme a lo anterior, resulta de gran importancia para nuestros procesos contractuales obtener por parte de COLOMBIA COMPRA EFICIENTE un concepto jurídico referente al uso de la herramienta SECOP y a la eventual obligatoriedad de su aplicación para las Cajas de compensación Familiar privadas, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. [...]"

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 - 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 el problema jurídico de su consulta.

1. Problema planteado:



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Las Cajas de Compensación Familiar de naturaleza privada se encuentran obligadas a publicar su actividad contractual en SECOP cuando ejecutan recursos del Sistema de Compensación Familiar u otros recursos con destinación pública?

2. Respuesta:

En relación con el problema jurídico planteado, debe señalarse que, dada la naturaleza pública de los recursos que administran y su calidad de sujetos obligados conforme a la Ley 1712 de 2014, a juicio de esta Agencia, las Cajas de Compensación Familiar deben publicar la información relativa a su contratación en SECOP, cuando esta se realice con cargo a recursos parafiscales u otros fondos con destinación pública.

Lo anterior se sustenta en que, de conformidad con lo previsto en el artículo 2.2.7.5.3.2 del Decreto 1072 de 2015, los recursos administrados por las Cajas de Compensación Familiar son de carácter parafiscal. Sobre estos, el Consejo de Estado ha señalado que poseen naturaleza pública, en tanto constituyen una fuente de financiación creada por el Estado en beneficio de un sector específico, aun cuando no integren el Presupuesto General de la Nación.

Por otro lado, el artículo 5 de la Ley 1712 de 2014 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública – establece que son sujetos obligados a las disposiciones de dicha Ley todo aquel que administre instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público. En virtud de las referidas disposiciones, las Cajas de Compensación Familiar, al administrar recursos parafiscales destinados al cumplimiento de fines sociales, encajan dentro de los sujetos obligados al régimen de transparencia.

Si bien esta Agencia ha señalado en ocasiones pasadas que las Cajas de Compensación Familiar debían publicar su actividad contractual en SECOP II con fundamento en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, mediante el cual se adicionó el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, resulta necesario precisar que la obligación de publicidad para las Cajas no se sustenta en que estas se clasifiquen como “entidades de régimen exceptuado”, sino en los mandatos normativos de transparencia y acceso a la información pública que cobija a quienes administran recursos parafiscales o de naturaleza pública.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Aunque las Cajas de Compensación Familiar administran recursos parafiscales, ello no las convierte en entidades públicas y, por ende, tampoco en estatales sometidas o exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Así las cosas, pese a que en ciertos escenarios pueden colaborar con el Estado y participar en la prestación de funciones sociales, su naturaleza jurídica permanece en el ámbito del derecho privado, por lo cual continúan siendo particulares que gestionan recursos públicos de carácter parafiscal y no órganos de la administración pública. En consecuencia, la exigibilidad de publicidad en el SECOP de las Cajas de Compensación Familiar no proviene del artículo 53 *ibidem*, sino de la Ley 1712 de 2014 y reglamentación, que imponen publicar en SECOP la información contractual cuando se contrata con cargo a recursos públicos.

Finalmente, resulta importante advertir que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, por vía consultiva, no puede definir un criterio universal y absoluto sobre la materia que se aborda, sino que brinda elementos hermenéuticos 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. Por lo que, en todo caso, corresponde cada persona – natural o jurídica - dar cumplimiento al deber de publicación en relación con su actividad contractual en cumplimiento de las normas que la rijan.

3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i) En primer lugar, 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 decir, carecen de ánimo de lucro, razón por la cual no pueden considerarse un tipo o clase de sociedad comercial¹. La norma que regula este tipo de

¹ 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".



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 comunidad². 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. 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]

La Corte Constitucional, en Sentencia C-429 de 2019, señaló que “las Cajas de Compensación Familiar son entes jurídicos de naturaleza especialísima que no ejercen funciones públicas, sino que desarrollan una función social, pues

² TORRENTE BAYONA, César y BUSTAMANTE, Luis Eduardo. Las entidades sin ánimo de lucro (3ª Ed.). Editado por la Cámara de Comercio de Bogotá. 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 [...]”.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

se trata de actores privados que participan en la economía e intervienen en el servicio público de seguridad social e incluso, en algunos casos, pueden participar en su prestación, como ocurre con la participación que tienen en el sector salud". [Énfasis fuera de texto]

En concordancia con lo anterior, el artículo 15 de la Ley 21 de 1982 establece que el objeto principal 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 definición reafirma su carácter de instituciones privadas sin ánimo de lucro que cumplen una función social dentro del Sistema de Seguridad Social, sin que ello las convierta en entidades estatales ni les atribuya el ejercicio de potestades públicas.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante Concepto 1763 del 15 de agosto de 2006, 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 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°



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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]

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 parafiscales³. 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 el Presupuesto General de la Nación⁴.

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 si dichas entidades están o no en la obligación de publicitar su actividad contractual en la plataforma SECOP.

ii. El principio de publicidad impone a las autoridades administrativas el deber de dar a conocer sus actos, contratos y decisiones, para que se divulguen y

³ Consejo de Estado. Sentencia del 02 de diciembre de 2015. Radicado No. 11001-03-06-000-2015-00144-00(2267). M.P. William Zambrano Centina.

⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 15 de agosto de 2006, Radicación número: 11001-03-06-000-2006-00073-00(1763).



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

eventualmente se controlen. Así mismo, el derecho de acceso a la información pública o de interés público permite a toda persona, sin necesidad de acreditar calidad, interés o condición particular, conocer la existencia de información pública, acceder a la misma y difundirla o publicarla, según su interés⁵.

En armonía con lo anterior, la Constitución Política de 1991 consagra en varios artículos la publicidad como un principio rector del Estado colombiano. Entre los más destacados, puede mencionarse el 209, que establece la publicidad como uno de los principios que fundamentan el ejercicio de la función administrativa, y el 74, que consagra la garantía de acceso a los documentos públicos que no estén sometidos a reserva, la cual es excepcional y solo procede si existe causal constitucional o legal expresa.

En materia de contratación estatal, el literal c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 establece el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP – como un mecanismo que “contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónicos”⁶.

De igual forma, la Ley 1712 de 2014 –Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública– identifica como principios que orientan el derecho de acceso a la información pública, el de máxima publicidad, transparencia en la información y buena fe. El principio de máxima publicidad establece que “toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal”⁷. Por su parte, el principio de transparencia en la información alude al deber de los sujetos de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles, y a través de los medios y procedimientos legales.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-274 de 9 de mayo de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁶ Ley 1150 de 2007: “Artículo 3. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas. Los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual serán señalados por el Gobierno Nacional.

Lo anterior, sin perjuicio de las publicaciones previstas en el numeral 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

Con el fin de materializar los objetivos a que se refiere el inciso anterior, el Gobierno Nacional desarrollará el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, Secop, el cual:

[...]

c) Contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónico”.

⁷ Ley 1712 de 2014: “Artículo 2. Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley”



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En este sentido, el artículo la Ley 1712 de 2014 determina el ámbito de aplicación, esto es, quienes son los sujetos obligados a publicar su información, lo cual resulta fundamental para establecer si una persona, como las Cajas de Compensación Familiar, debe o no divulgar su información. A tenor literal señala:

“ARTÍCULO 5o. Ámbito de Aplicación. <Artículo corregido por el artículo 1 del Decreto 1494 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:

- a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital.
- b) Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control.
- c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público.
- d) Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función.
- e) Las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y sociedades en que este tenga participación.
- f) Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos.
- g) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.

Las personas naturales o jurídicas que reciban o intermedien fondos o beneficios públicos territoriales y nacionales y no cumplan ninguno de los otros requisitos para ser considerados sujetos obligados, solo deberán cumplir con la presente ley respecto de aquella información que se produzca en relación con fondos públicos que reciban o intermedien.

PARÁGRAFO 1o. No serán sujetos obligados aquellas personas naturales o jurídicas de carácter privado que sean usuarios de información pública.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Conforme al artículo precedente, la citada Ley Estatutaria establece, en el literal e) del artículo 9, que los sujetos obligados deben publicar la información relativa a su contratación⁸. Asimismo, de acuerdo con el literal g) del artículo 11 de la misma Ley, todos los destinatarios de la ley de transparencia deben garantizar la publicidad de “sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones”, información que, además, debe estar en el SECOP.

Dicha obligación fue desarrollada por el Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015⁹, el cual dispuso que la publicación de la información contractual de los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos debe hacerse en el SECOP. En este mismo contexto, los sujetos obligados, conforme al artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, tienen la obligación de publicar en el SECOP “[...] los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición [...]”.

iii) Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de las Cajas de Compensación Familiar y la identificación de los sujetos obligados a publicar la información contractual, resulta pertinente avanzar en el análisis del problema jurídico planteado, consistente en determinar si dichas entidades están obligadas a publicar su actividad contractual en el SECOP cuando ejecutan recursos del Sistema de Compensación Familiar u otros recursos con destinación pública.

De conformidad con lo previsto en el artículo 2.2.7.5.3.2 del Decreto 1072 de 2015, los recursos administrados por las Cajas de Compensación Familiar son de carácter parafiscal. Sobre estos, el Consejo de Estado ha señalado que poseen naturaleza pública, en tanto constituyen una fuente de financiación creada por

⁸ Ley 1412 de 2014: “Artículo 9. *Información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado*. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan:

[...]

e) Su respectivo plan de compras anual, así como las contrataciones adjudicadas para la correspondiente vigencia en lo relacionado con funcionamiento e inversión, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y en caso de los servicios de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011. En el caso de las personas naturales con contratos de prestación de servicios, deberá publicarse el objeto del contrato, monto de los honorarios y direcciones de correo electrónico, de conformidad con el formato de información de servidores públicos y contratistas

⁹ “Artículo 2.1.1.2.1.7. Publicación de la información contractual. De conformidad con el literal (c) del artículo 3º de la Ley 1150 de 2007, el sistema de información del Estado en el cual los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben cumplir la obligación de publicar la información de su gestión contractual es el Sistema Electrónico para la Contratación Pública [SECOP]

[...].

“Los sujetos obligados que contratan con recursos públicos y recursos privados, deben publicar la información de su gestión contractual con cargo a recursos públicos en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública [SECOP]”.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

el Estado en beneficio de un sector específico, aun cuando no integren el Presupuesto General de la Nación. Así mismo, el artículo 5 de la Ley 1712 de 2014 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública – establece que son sujetos obligados a las disposiciones de dicha Ley todo aquel que administre instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público. En virtud de esta disposición, las Cajas de Compensación Familiar, al administrar recursos parafiscales destinados al cumplimiento de fines sociales, encajan dentro de los sujetos obligados al régimen de transparencia.

En consecuencia, dada la naturaleza pública de los recursos que administran y su calidad de sujetos obligados conforme a la Ley 1712 de 2014, se concluye que las Cajas de Compensación Familiar deben publicar la información relativa a su contratación cuando esta se realice con cargo a recursos parafiscales u otros fondos con destinación pública.

Ahora bien, el Decreto 103 de 2015, mediante el cual se reglamentó la Ley 1712 de 2014 – compilado en los artículos 2.1.1.1.1. al 2.1.1.6.1. del Decreto 1081 de 2015– desarrolló expresamente la obligación de publicidad contractual. En su artículo 7 señala:

“Artículo 7°. *Publicación de la información contractual.* De conformidad con el literal (c) del artículo 3° de la Ley 1150 de 2007, el sistema de información del Estado en el cual los sujetos obligados que contratan *con cargo a* recursos públicos deben cumplir la obligación de publicar la información de su gestión contractual es el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop).

Los sujetos obligados que contratan *con cargo a recursos públicos* deben publicar la información de su gestión contractual en el plazo previsto en el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013, o el que lo modifique, sustituya o adicione.

Los sujetos obligados que contratan con recursos públicos y recursos privados, deben publicar la información de su gestión contractual *con cargo a recursos públicos* en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop)”. [Énfasis fuera del texto original]

De la norma antes citada es posible establecer que la obligación de publicar la actividad contractual ha estado encaminada a que se publique aquella información relacionada con la ejecución de dineros públicos. Así las cosas, en



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

SECOP deben publicarse los documentos vinculados a la contratación con cargo a recursos públicos.

La referida obligación incluye todos los documentos generados durante las fases precontractual, contractual y postcontractual, como contratos, actos administrativos e información generada con ocasión al proceso de contratación. Esto tiene como objetivo garantizar la transparencia, el acceso público a la información y el control social sobre la contratación pública, permitiendo que la ciudadanía tenga acceso a los documentos en un sistema unificado y oficial.

Si bien esta Agencia ha señalado en ocasiones pasadas, como en los conceptos C-294 de 2025, C-778 de 2025, C-866 de 2025 y C-908 de 2025, que las Cajas de Compensación Familiar debían publicar su actividad contractual en SECOP II con fundamento en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, mediante el cual se adiciona el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, resulta necesario precisar que la obligación de publicidad para las Cajas no se sustenta en que estas se clasifiquen como “entidades de régimen exceptuado”, sino en los mandatos normativos de transparencia y acceso a la información pública que cobija a quienes administran recursos parafiscales o de naturaleza pública, tal y como se ha expuesto a lo largo de este concepto.

Al respecto, el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 estableció la obligación de las entidades estatales exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de publicar en el SECOP II su actividad contractual. Esta regla se dirige a las entidades públicas que, por disposición legal, tienen un régimen contractual especial distinto a la Ley 80 de 1993.

Ahora bien, esta obligatoriedad de publicar en SECOP II establecida en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, así como las circulares que expidió la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente sobre la materia, no son aplicables a las Cajas de Compensación Familiar, pues no integran la administración pública ni tienen la condición de entidades descentralizadas territorial o por servicios. Es decir, al no tener la calidad de ser entidades públicas de régimen especial de contratación, no puede extenderles la aplicación del artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 que modifica el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 sobre la obligatoriedad del SECOP II.

En el caso de las Cajas de Compensación Familiar, la exigibilidad de publicidad en el SECOP no proviene del artículo 53 *ibidem*, sino de la Ley 1712 de 2014 y reglamentación, que imponen publicar en SECOP la información



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contractual cuando se contrata con cargo a recursos públicos. Así, aunque las Cajas de Compensación Familiar administran recursos parafiscales, ello no las convierte en entidades públicas y, por ende, tampoco en estatales sometidas o exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Pese a que en ciertos escenarios pueden colaborar con el Estado y participar en la prestación de funciones sociales, su naturaleza jurídica permanece en el ámbito del derecho privado, por lo cual continúan siendo particulares que gestionan recursos públicos de carácter parafiscal y no órganos de la administración pública.

Finalmente, se advierte que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, por vía consultiva, no puede definir un criterio universal y absoluto sobre la materia que se aborda, sino que brinda elementos hermenéuticos 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. Por lo que, en todo caso, corresponde a cada persona – natural o jurídica - dar cumplimiento al deber de publicación en relación con su actividad contractual en cumplimiento de las normas que lo rijan.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 1150 de 2007, artículo 3 y 13.
- Ley 1712 de 2014, artículos 5, 9 y 11.
- Ley 2195 de 2022, artículo 53.
- Decreto 1082 de 2015, artículo 2.1.1.2.1.7. y 2.2.1.1.1.7.1
- Corte Constitucional. Sentencia C-274 de 9 de mayo de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 15 de agosto de 2006, Radicación número: 11001-03-06-000-2006-00073-00(1763)
- Consejo de Estado. Sentencia del 02 de diciembre de 2015. Radicado No. 11001-03-06-000-2015-00144-00(2267). M.P. William Zambrano Centina.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- TORRENTE BAYONA, César y BUSTAMANTE, Luis Eduardo. Las entidades sin ánimo de lucro (3ª Ed.). Editado por la Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá. 2000.
- BARRERO BUITRAGO, Álvaro. Manual para el establecimiento de sociedades (4ta. ed.). Editorial Librería del Profesional. Bogotá. 2006.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Sobre el principio de publicidad, la obligatoriedad de publicación en la plataforma SECOP II y la interpretación del artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, se pronunció esta Subdirección en los conceptos CU-367 del 23 de julio de 2020, C-049 del 7 de marzo de 2022, C-120 del 22 de marzo de 2022, C-124 del 22 de marzo de 2022, C-132 del 28 de marzo de 2022, C-872 de 2024, C-941-2024, C-009 de 2025, C-073 de 2025, C-139 de 2025, C-402 de 2025, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente informa que ya se encuentra disponible la **Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017**. Esta Guía se expedite en el marco del cumplimiento de la orden proferida por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-302 del 2017. Con su implementación se busca contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la situación de vulneración masiva y recurrente de los derechos fundamentales de los niños y de las niñas del Pueblo Wayúu. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017"](#)

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](#)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](#)



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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: Richard Andrés Montenegro Siefken
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Diana Lucía Saavedra Castañeda
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE