

## **PERSONA JURÍDICA – Clasificación según el Código Civil Colombiano / CORPORACIONES – Naturaleza jurídica, definición y características / PERSONAS JURÍDICAS SIN ÁNIMO DE LUCRO – Noción**

Así, el artículo 633 del Código Civil, define a la persona jurídica y señala sus atributos al igual que los de la persona física, a la vez que la clasifica en dos especies: corporaciones y fundaciones de beneficencia pública, sin perjuicio de que pueda participar de uno y otro carácter. A renglón seguido consagra una serie de normas aplicables a dichos sujetos, las cuales determinan los requisitos de su creación, otorgamiento de personería, funcionamiento, relaciones entre los miembros que las componen y los individuos que las administran, entre otros, normas estas que con el tiempo han sido adicionadas unas y sustituidas otras, en particular por los artículos 40 y siguientes del Decreto 2150 de 1995, que junto con el Decreto 427 de 1996, constituyen el marco normativo de las entidades sin ánimo de lucro. Se desprende de lo anterior, que las corporaciones se encuentran reguladas por la legislación civil, como personas jurídicas capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representadas judicial y extrajudicialmente. La corporación ha sido definida como una reunión de individuos que tiene por objeto el bienestar de los asociados, sea físico, intelectual y moral que no persigue fines de lucro. Así las cosas, la corporación en términos generales es una persona jurídica desprovista de ánimo de lucro que se rige en principio, por las normas de la legislación civil y específicamente, por las disposiciones especiales relacionadas con las entidades sin ánimo de lucro antes citadas. Característica esencial de estas últimas, como su denominación lo indica, es la ausencia del ánimo de lucro, lo que quiere decir que ellas no responden al interés capitalista de obtener una utilidad como remuneración de la inversión. Los beneficios o rendimientos económicos que pueden reportar, no están destinados a repartirse a favor de los miembros ni de terceros, sino que permanecen dentro de la entidad incrementando su patrimonio, independientemente de que se destinen a su objeto. (...) En consecuencia, las corporaciones se encuentran reguladas por la legislación civil, como personas jurídicas desprovistas de ánimo de lucro capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representadas judicial y extrajudicialmente y que se rigen en principio, por las normas de la legislación civil y específicamente, por las disposiciones especiales relacionadas con las entidades sin ánimo de lucro que le sean aplicables.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO CIVIL COLOMBIANO – ARTÍCULO 633 / DECRETO 2150 DE 1995 – ARTÍCULO 40 / DECRETO 427 DE 1996

## **CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR – Naturaleza jurídica y funciones / REQUISITOS PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA PERSONERÍA JURÍDICA DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR – Por parte de la Superintendencia de Subsidio Familiar / ÓRGANOS DE DIRECCIÓN DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR / ASAMBLEA GENERAL DE AFILIADOS DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR – Funciones y conformación**

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 (...). El objeto principal de las Cajas de Compensación Familiar es el de recaudar y gestionar la aplicación de los aportes que por subsidio familiar debe pagar todo empleador en las condiciones y para las actividades señaladas en la Ley 21 de 1982 conforme a su artículo 15 (...). Ahora bien, las Cajas de Compensación Familiar que fueron

establecidas a partir de la vigencia de la citada ley deberán obtener personería jurídica de la Superintendencia de Subsidio Familiar, que solo podrá reconocerla cuando se demuestre su conveniencia económica y social y cumplan además uno de los siguientes requisitos: 1. Tener un mínimo de quinientos (500) empleadores obligados a pagar el subsidio familiar por conducto de una Caja. (...) 2. Agrupar un número de empleadores que tengan a su servicio un mínimo de diez mil (10.000) trabajadores beneficiarios del subsidio familiar. (...) A su vez el artículo 46 de la misma ley establece que «Toda Caja de Compensación Familiar estará dirigida por la Asamblea General de Afiliados, el Consejo Directivo y el Director Administrativo». (...) Las funciones de esa Asamblea General de Afiliados aparecen señaladas en el artículo 47 de la referida ley, entre las que sirve mencionar las de: 1) Expedir los estatutos que deberán someterse a la aprobación de la Superintendencia del Subsidio Familiar; 2) Elegir a los representantes de los empleadores ante el Consejo Directivo; 3) Elegir el Revisor Fiscal y su suplente; 4) Aprobar u objetar los balances, estados financieros y cuentas de fin de ejercicios y considerar los informes generales y especiales que presente el Director Administrativo; 5) Decretar la liquidación y disolución de la Caja con sujeción a las normas legales y reglamentarias que se expidan sobre el particular, y 6) Velar, como máximo órgano de dirección de la Caja por el cumplimiento de los principios del subsidio familiar, así como de las orientaciones y directrices que en este sentido profieran el Gobierno Nacional y la Superintendencia del Subsidio Familiar, amén de las que le asignen la ley y los estatutos. Todo lo anterior significa que las Cajas de Compensación Familiar están conformadas a manera de corporación privada por los empleadores que se afilien a ellas para efectos de pagar el subsidio familiar que la ley les ha impuesto por tener esta condición. Por tal razón, conforman el máximo órgano de dirección de tales Cajas, esto es, la Asamblea General de Afiliados.

**FUENTE FORMAL:** LEY 21 DE 1982 – ARTÍCULO 39 / LEY 21 DE 1982 – ARTÍCULO 40 / LEY 21 DE 1982 – ARTÍCULO 15 / LEY 21 DE 1982 – ARTÍCULO 46 / LEY 21 DE 1982 – ARTÍCULO 47 / LEY 21 DE 1982 – ARTÍCULO 21 / LEY 789 DE 2002 – ARTÍCULO 16

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre las generalidades y la territorialidad de las cajas de compensación familiar, ver: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 1763 del 15 de agosto de 2006, Rad. 11001-03-06-000-2006-00073-00, C.P. Luis Alberto Álvarez Jaramillo; concepto 2435 del 10 de febrero de 2020, Rad. 11001-03-06-000-2019-00185-00, C.P. Édgar González López y concepto 2267 del 2 de diciembre de 2015, Rad. 11001-03-06-000-2015-00144-00, C.P. William Zambrano Cetina

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre las actividades que realizan las cajas de compensación familiar, ver: Corte Constitucional, sentencia C-508 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

**SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR – Funciones de inspección, vigilancia y control de las cajas de compensación familiar / SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR – Facultad para aprobar o improbar los actos de elección de las asambleas de afiliados y organismos directivos de las entidades que vigilan**

El Decreto 2150 de 1992 mediante el artículo 3, confirió a la Superintendencia de Subsidio Familiar la vigilancia e inspección de diversas entidades del sector, entre ellas, las Cajas de Compensación Familiar. Ahora bien, el Decreto 2595 de 2012, estableció las funciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar,

destacándose para los efectos de esta consulta, lo correspondiente a aquellas relativas a la aprobación de los actos de elección y de decisión de las asambleas de afiliados y organismos directivos de las Cajas de Compensación Familiar (...). La Superintendencia del Subsidio Familiar tiene facultades para aprobar o improbar los actos de elección de las asambleas de afiliados y organismos directivos de las entidades sometidas a su inspección, vigilancia y control, conforme al artículo 5 del Decreto 2595 de 2012 (...).

**FUENTE FORMAL:** LEY 25 DE 1981 – ARTÍCULO 1 / LEY 25 DE 1981 – ARTÍCULO 4 / DECRETO 2150 DE 1992 – ARTÍCULO 3 / DECRETO 2595 DE 2012 – ARTÍCULO 5

**ÓRGANOS DE DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR / CONSEJO DIRECTIVO DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR – Integración / ELECCIÓN DEL DIRECTOR ADMINISTRATIVO DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR – Régimen de mayorías / MAYORÍAS DECISORIAS – Clases / MAYORÍA ORDINARIA – Definición y aplicación / MAYORÍAS ESPECIALES – Definición**

La Ley 21 de 1982, modificada por la Ley 31 de 1984, establece que las Cajas de Compensación Familiar están dirigidas por la Asamblea General de Afiliados, el Consejo Directivo y el Director Administrativo, con la obligación de tener un Revisor Fiscal con su respectivo suplente, elegido por la Asamblea General al cual la ley le señala sus funciones. De la misma forma, la Ley 31 de 1984 ordena integrar el Consejo Directivo de las Cajas con cinco miembros principales y sus respectivos suplentes en representación de los empleadores afiliados y por otros cinco en representación de los trabajadores, al que corresponde elegir al director administrativo (...). [E]l parágrafo del artículo 1º de la Ley 31 de 1984, únicamente se ocupa de establecer un régimen de mayorías para la elección del Director Administrativo y exige una votación de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo Directivo, sin que haya regulado, en forma expresa, un régimen para su desvinculación o remoción. En este sentido, es importante precisar que las mayorías decisorias pueden ser de dos clases: ordinarias y calificadas o especiales, y tienen su fuente en los estatutos de la respectiva persona jurídica. La mayoría ordinaria es la exigida por la ley o los estatutos como regla general y se aplica en los casos en que las decisiones no requieren ser adoptadas por mayorías especiales o calificadas, por lo que representa una mayoría residual que se aplica en defecto de mayorías calificadas o especiales. Por el contrario, las mayorías especiales son aquellas que, teniendo origen en la ley o el contrato, establecen una mayoría distinta que difiere de la mayoría común u ordinaria para la toma de decisiones.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 1072 DE 2015 – ARTÍCULO 2.2.7.1.1.7. / LEY 31 DE 1984 – ARTÍCULO 1 / LEY 21 DE 1982 – ARTÍCULO 54 / LEY 21 DE 1982 – ARTÍCULO 55 / LEY 31 DE 1984 – ARTÍCULO 1

**REMOCIÓN DEL DIRECTOR ADMINISTRATIVO DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR – Presunto vacío normativo en relación con el régimen de mayorías / REMOCIÓN DEL DIRECTOR ADMINISTRATIVO DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR – Facultad del consejo directivo / VACÍO O LAGUNA NORMATIVA – Pueden ser parciales o específicos**

Como se ha señalado precedentemente, el parágrafo del artículo 1º de la Ley 31 de 1984 estableció una mayoría calificada de dos terceras partes (2/3) de los integrantes del Consejo Directivo de las Cajas de Compensación Familiar para la

elección del Director Administrativo, sin establecer regulación expresa sobre la mayoría necesaria para su remoción. En primer lugar para la Sala, una interpretación sistemática y finalista de la norma permite inferir que la facultad de elección del administrador, resulta inherente a la facultad de remoción, y por ello, cuando la norma consagra que le corresponde al Consejo Directivo elegir al Director Administrativo, va de suyo que puede removerlo, y por ende se entiende incorporada. En segundo lugar y en gracia de discusión, aunque se considerara un presunto vacío normativo, la conclusión es la misma, esto es, la facultad del Consejo Directivo para remover a un director administrativo de una Caja de Compensación Familiar (...). La Sala, mediante el concepto núm. 2430 de 2019 explicó que los vacíos o las lagunas normativas, que obligan a acudir a los métodos de integración del derecho positivo, no tienen que ser necesariamente absolutos o generales, es decir, consistir en la falta de regulación completa de una materia o asunto determinado, sino que pueden ser parciales o específicos, como ocurre en aquellos eventos en que un determinado aspecto o problema jurídico que puede suscitarse y que forme parte de un asunto más general (por ejemplo, un procedimiento administrativo o judicial), no tiene una respuesta o solución concreta y específica en la normativa que regule dicho asunto o materia. Esto es lo que podría argüirse en el caso que nos ocupa, en la medida en que las disposiciones especiales de las Cajas de Compensación Familiar no ofrecen respuesta expresa a este interrogante. En el asunto objeto de la consulta formulada, la Sala observa que, efectivamente, no existe ningún precepto expreso sobre estas entidades del régimen de subsidio familiar que disponga con qué mayorías procede la revocación del nombramiento del Director Administrativo de la Caja de Compensación Familiar.

**FUENTE FORMAL:** LEY 31 DE 1984 – ARTÍCULO 1

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre los vacíos o lagunas normativas, ver: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2430 del 16 de octubre de 2019, Rad. 11001-03-06-000-2019-00177-00(2430), C.P. Álvaro Namén Vargas

**RÉGIMEN LEGAL DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR – Aplicación residual de las normas del Código de Comercio para suplir vacíos normativos / DESIGNACIÓN O REVOCACIÓN DE ADMINISTRADORES O REVISORES FISCALES DE SOCIEDADES – No constituyen una reforma, sino un desarrollo del contrato social**

La Sala encuentra que en materia de Cajas de Compensación Familiar, de forma supletoria y residual, el legislador, de forma excepcional, remite a las normas contenidas en el Código de Comercio. Así, por ejemplo, el artículo 13 del Decreto 2463 de 1981 dispuso aplicar en lo pertinente a los miembros de juntas o consejos directivos, revisores fiscales y gerentes o directores administrativos de las Cajas o asociaciones de Cajas, los artículos 62 (sanciones por violación a la reserva de libros de comercio); 157 (sanciones por falsedad de los balances); 200 (responsabilidad de los administradores); 211( responsabilidad del revisor fiscal); 214(reserva del revisor fiscal); 216 (incumplimiento de funciones del revisor fiscal); 255 (responsabilidad del liquidador); 292 (responsabilidad en la aprobación de balances) del Código de Comercio. En el mismo sentido, la Sala encuentra que mediante el artículo 15 de la Ley 1314 de 2009 se extiende la aplicación de las normas del Código de Comercio a las personas jurídicas no comerciantes, como en efecto lo son las Cajas de Compensación Familiar, para suplir los vacíos de las disposiciones especiales que las regulan (...). De esta forma, al tenor de lo dispuesto en el artículo 163 del Código de Comercio, la designación o revocación de los administradores o de los revisores fiscales previstas en la ley o en el

contrato social no constituyen una reforma, sino un desarrollo o ejecución del contrato social.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO DE COMERCIO – ARTÍCULO 13 / CÓDIGO DE COMERCIO – ARTÍCULO 62 / CÓDIGO DE COMERCIO – ARTÍCULO 157 / CÓDIGO DE COMERCIO – ARTÍCULO 163 / CÓDIGO DE COMERCIO – ARTÍCULO 200 / CÓDIGO DE COMERCIO – ARTÍCULO 211 / CÓDIGO DE COMERCIO – ARTÍCULO 214 / CÓDIGO DE COMERCIO – ARTÍCULO 216 / CÓDIGO DE COMERCIO – ARTÍCULO 255 / CÓDIGO DE COMERCIO – ARTÍCULO 292 / LEY 1314 DE 2009 – ARTÍCULO 15

**ELECCIÓN Y REMOCIÓN DEL REPRESENTANTE LEGAL EN MATERIA MERCANTIL – Competencia del máximo órgano social o la junta directiva, según el caso / REMOCIÓN DEL DIRECTOR ADMINISTRATIVO DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR – Régimen de mayorías aplicable / ADMINISTRADORES EN MATERIA DE SOCIEDADES / ADMINISTRADOR DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR**

Por consiguiente, siendo la elección y remoción del representante legal en materia mercantil un asunto de competencia del máximo órgano social de la compañía, o a la junta directiva, según esté señalado en los estatutos, la revocación o reemplazo de los administradores o los revisores fiscales a que se refiere este artículo se hará con el quórum y la mayoría de votos prescritos en la ley o en el contrato para su designación y de no darse cumplimiento a lo anterior, es claro que tanto el nombramiento como su remoción no se ajustarían a derecho. Como se indicó en la consulta, el régimen legal de las Cajas de Compensación Familiar no se ocupó de señalar la mayoría requerida para los casos en los que el Consejo Directivo se proponga remover de su cargo al Director Administrativo, que de conformidad con la ley funge como representante legal de la Caja. Dada la circunstancia anterior, para la Sala, el vacío normativo conduciría a la aplicación extensiva de lo dispuesto en el artículo 163 del Código de Comercio en materia de designación y revocación de administradores y representantes prevé que la revocación se hará con el quórum y la mayoría de votos prescritos en la ley o en el contrato para su designación. Por último, resalta la Sala, con el fin de precisar el alcance de la expresión administradores, que la Ley 222 de 1995 definió como tales al representante legal, el liquidador, el factor, los miembros de juntas o consejos directivos y quienes de acuerdo con los estatutos ejerzan o detenten esas funciones. En lo referente a las Cajas de Compensación Familiar, la expresión cobija al cargo de Director Administrativo, al tenor del artículo 55 de la Ley 21 de 1982.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO DE COMERCIO – ARTÍCULO 163 / LEY 222 DE 1995 / LEY 21 DE 1982 – ARTÍCULO 55

**REMOCIÓN DEL DIRECTOR ADMINISTRATIVO DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR – Régimen de mayorías aplicable**

La mayoría necesaria para que el Consejo Directivo de una Caja de Compensación Familiar remueva a un director administrativo corresponde a una mayoría calificada de dos terceras partes (2/3) de los integrantes del Consejo Directivo, por las consideraciones expuestas en este concepto. Resulta aplicable de forma supletoria a las Cajas de Compensación Familiar, en materia de revocación o remoción de nombramientos de administradores, como es el caso del Director Administrativo de la Caja, lo previsto en el artículo 163 del Código de Comercio que exige para efectos de la revocatoria del nombramiento, el quórum y

la mayoría de votos prescritos en la ley o en el contrato para su designación. En el caso de dichas Cajas se constituye con las dos terceras partes (2/3) de los integrantes del Consejo Directivo.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO DE COMERCIO – ARTÍCULO 163

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de diciembre de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 11001-03-06-000-2020-00233-00(2457)**

**Actor: MINISTERIO DEL TRABAJO**

**Referencia:** Régimen de mayorías de las Cajas de Compensación Familiar para la remoción o revocación del nombramiento de los directores administrativos.

El Ministerio de Trabajo consulta a la Sala sobre la mayoría requerida para la remoción de los directores administrativos de las Cajas de Compensación Familiar, de conformidad con el régimen legal de estas entidades, en consideración a que las disposiciones especiales que las regulan no establecieron las reglas sobre mayorías aplicables.

## **I. ANTECEDENTES**

Con el propósito de exponer el contexto fáctico y jurídico en el que se enmarca la consulta formulada, el ministerio realizó las siguientes consideraciones en relación a las Cajas de Compensación Familiar y las normas especiales que regulan la remoción del cargo de director administrativo.

Manifiesta que las Cajas de Compensación Familiar son personas jurídicas de naturaleza privada sin ánimo de lucro organizadas como corporaciones, que cumplen funciones de seguridad social y se encuentran sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia de Subsidio Familiar, entidad adscrita al Ministerio del Trabajo.

Expresa que según el artículo 2.2.7.1.1.7 del Decreto 1072 de 2015<sup>1</sup>, la dirección de las Cajas de Compensación Familiar recae en la Asamblea General de Afiliados, el Consejo Directivo y el Director Administrativo, con un Revisor Fiscal elegido por la Asamblea, quienes tienen las facultades previstas en los artículos 49, 54 y 55 de la Ley 21 de 1982<sup>2</sup>, respectivamente, sin perjuicio de las demás atribuciones fijadas de forma estatutaria.

---

<sup>1</sup> Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo

<sup>2</sup> «Por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y Se dictan otras disposiciones».

Indica que el párrafo del artículo 1 de la Ley 31 de 1984<sup>3</sup>, estableció la facultad en cabeza del Consejo Directivo para elegir al Director Administrativo.

Sostiene que la Ley 31 de 1984 tuvo como propósito fundamental equilibrar la representación de los trabajadores beneficiarios ante el consejo directivo, que pasó de una composición de nueve (9) miembros principales y sus respectivos suplentes, a una integración de diez (10) miembros y sus suplentes.

Anota que la reforma de 1984 amplió el número de decisiones contenidas en el párrafo del artículo 50 de la Ley 21 de 1982 que en su adopción requiere de una mayoría especial de las dos terceras (2/3) partes de los miembros del consejo directivo y se incluyó dentro del listado de decisiones que requieren dicha mayoría especial la elección del director administrativo, sin embargo, añadió, no prevé en su articulado el procedimiento para la remoción de los directores administrativos.

Afirma que el Despacho del Superintendente del Subsidio Familiar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 numeral 11 del Decreto 2595 de 2012<sup>4</sup>, tiene a su cargo la función de aprobar los actos de elección y decisión de las asambleas de afiliados y organismos directivos de las entidades sometidas a su inspección, vigilancia y control. De manera que para el ejercicio de este control formal y material de las decisiones, requiere despejar cualquier duda frente a la interpretación del alcance del numeral 1 del párrafo del artículo 1 de la Ley 31 de 1984, concerniente a la exigencia de mayoría calificada para la remoción del director administrativo de las Cajas de Compensación Familiar.

Refiere que, mediante Resolución núm. 755 del 25 de septiembre de 2013, dicha Superintendencia decidió improbar la decisión del Consejo Directivo de COMFASUCRE de remover a su Director Administrativo, puesto que la decisión había sido aprobada por seis (6) de sus integrantes y se consideró en su momento que la remoción también requería de una mayoría especial en virtud del principio de paralelismo de las formas, según el cual las cosas en derecho se deshacen como se hacen.

Dicha postura fue ratificada en el año 2015, para el caso de la Caja de Compensación Familiar de San Andrés y Providencia, Isla, CAJASAI.

Precisa que, no obstante los anteriores pronunciamientos, le asiste tanto al ministerio consultante como a la Superintendencia de Subsidio Familiar, duda respecto de la mayoría requerida para la remoción de un director administrativo de una Caja de Compensación Familiar y plantea dos interpretaciones que, su juicio, resultan posibles.

La primera de ellas se funda en que la mayoría especial solo se aplica para la elección, de acuerdo a una interpretación literal de la norma, en cuyo caso, la remoción solamente exigiría una mayoría simple, en tanto que, si el legislador hubiese querido incorporar reglas especiales para la remoción de directores la norma se habría expedido en ese sentido.

Añade que tal interpretación sería el resultado de una aplicación irrestricta de los artículos 6 y 121 de la Constitución Política, en tanto que, los miembros

---

<sup>3</sup> «Por la cual se modifica la Ley 21 de 1982, para reconocerles representación auténtica a los beneficiarios del subsidio familiar en los Consejos Directivos de las Cajas de Compensación y se dictan otras disposiciones».

<sup>4</sup> «Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia del Subsidio Familiar y se determinan las funciones de sus dependencias»..

particulares del consejo directivo facultados para la toma de decisiones frente a la dirección administrativa de las Cajas, responden solo por infracción a la constitución y a la ley, y los servidores públicos de la Superintendencia de Subsidio Familiar que efectúan el control formal y material de dichas determinaciones, responden además por extralimitación u omisión en el ejercicio de sus funciones, sin que puedan ejercer potestades distintas a las previstas por la Constitución y la ley. En consecuencia, cualquier interpretación extensiva de la facultad de elección y remoción, podría conllevar a una infracción a estas disposiciones.

Observa que una segunda interpretación se estructura en que la mayoría especial aplica para los casos de elección como de remoción, por lo que, ante el eventual vacío normativo de la Ley 21 de 1982 con su modificación, Ley 31 de 1984, se ha de entender que el numeral primero del párrafo del artículo 50 reguló las facultades tanto para elegir como para remover a los directores administrativos de las Cajas de Compensación Familiar a través de la mayoría calificada para su adopción.

Por último, considera como una de las razones para la defensa de esta segunda interpretación, la aplicación supletoria del artículo 15 de la Ley 1314 de 2009 que consagra una remisión general a la normativa societaria, en caso de vacío en el régimen aplicable de las personas jurídicas no comerciantes.

## **II. PREGUNTA FORMULADA**

Por lo anterior, formula la siguiente inquietud:

i. *¿Cuál es la mayoría necesaria para que el Consejo Directivo de una Caja de Compensación Familiar remueva un Director Administrativo?*

## **III. CONSIDERACIONES**

Con el propósito de responder al interrogante formulado en la consulta, la Sala se referirá a: i) Naturaleza jurídica de las Cajas de Compensación Familiar, funciones; ii) El régimen de mayorías para la elección y remoción de administradores de las Cajas de Compensación Familiar; y iii) Los vacíos normativos y la aplicación supletoria del régimen para las sociedades comerciales a las personas jurídicas no comerciantes.

### **A. Naturaleza jurídica, origen y funciones de las Cajas de Compensación Familiar**

Para dar respuesta a la consulta, resulta necesario referirnos a la naturaleza jurídica de las Cajas de Compensación Familiar y sus funciones.

Así, el artículo 633 del Código Civil, define a la persona jurídica y señala sus atributos al igual que los de la persona física, a la vez que la clasifica en dos especies: corporaciones y fundaciones de beneficencia pública, sin perjuicio de que pueda participar de uno y otro carácter. A renglón seguido consagra una serie de normas aplicables a dichos sujetos, las cuales determinan los requisitos de su creación, otorgamiento de personería, funcionamiento, relaciones entre los miembros que las componen y los individuos que las administran, entre otros, normas estas que con el tiempo han sido adicionadas unas y sustituidas otras, en

particular por los artículos 40 y siguientes del Decreto 2150 de 1995<sup>5</sup>, que junto con el Decreto 427 de 1996<sup>6</sup>, constituyen el marco normativo de las entidades sin ánimo de lucro.

Se desprende de lo anterior, que las corporaciones se encuentran reguladas por la legislación civil, como personas jurídicas capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representadas judicial y extrajudicialmente. La corporación ha sido definida como una reunión de individuos que tiene por objeto el bienestar de los asociados, sea físico, intelectual y moral que no persigue fines de lucro.

Así las cosas, la corporación en términos generales es una persona jurídica desprovista de ánimo de lucro que se rige en principio, por las normas de la legislación civil y específicamente, por las disposiciones especiales relacionadas con las entidades sin ánimo de lucro antes citadas. Característica esencial de estas últimas, como su denominación lo indica, es la ausencia del ánimo de lucro, lo que quiere decir que ellas no responden al interés capitalista de obtener una utilidad como remuneración de la inversión. Los beneficios o rendimientos económicos que pueden reportar, no están destinados a repartirse a favor de los miembros ni de terceros, sino que permanecen dentro de la entidad incrementando su patrimonio, independientemente de que se destinen a su objeto.

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, conforme a los artículos 39 y 40 de la Ley 21 de 1982 así:

**Artículo 39.** 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.

**Artículo 40.** Las Cajas de Compensación Familiar que se establezcan a partir de la vigencia de la presente Ley **deberán estar organizadas en la forma prevista en el artículo anterior** y obtener personería jurídica de la Superintendencia, de Subsidio Familiar, que sólo podrá reconocerla cuando se demuestre su conveniencia económica y social y cumpla además uno de los siguientes requisitos:

[...].

En consecuencia, las corporaciones se encuentran reguladas por la legislación civil, como personas jurídicas desprovistas de ánimo de lucro capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representadas judicial y extrajudicialmente y que se rigen en principio, por las normas de la legislación civil y específicamente, por las disposiciones especiales relacionadas con las entidades sin ánimo de lucro que le sean aplicables.

---

<sup>5</sup> «Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública».

<sup>6</sup> «Por el cual se reglamentan el Capítulo II del Título y el Capítulo XV del Título II del Decreto 2150 de 1995».

El objeto principal de las Cajas de Compensación Familiar es el de recaudar y gestionar la aplicación de los aportes que por subsidio familiar debe pagar todo empleador en las condiciones y para las actividades señaladas en la Ley 21 de 1982 conforme a su artículo 15, en tanto dispone que *«Los empleadores obligados al pago de aportes para el subsidio familiar, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y los demás con destinación especial, según los artículos 7º y 8º, deberán hacerlo por conducto de una Caja de Compensación Familiar que funcione dentro de la ciudad o localidad donde se causen los salarios o de la Caja más próxima dentro de los límites de los respectivos departamentos, intendencias o comisarías»*.

Ahora bien, las Cajas de Compensación Familiar que fueron establecidas a partir de la vigencia de la citada ley deberán obtener personería jurídica de la Superintendencia de Subsidio Familiar, que solo podrá reconocerla cuando se demuestre su conveniencia económica y social y cumplan además uno de los siguientes requisitos:

1. **Tener un mínimo de quinientos (500) empleadores** obligados a pagar el subsidio familiar por conducto de una Caja. (negrillas son de la Sala)
2. Agrupar un número de empleadores que tengan a su servicio un mínimo de diez mil (10.000) trabajadores beneficiarios del subsidio familiar. (Artículo 40 ibídem)

A su vez el artículo 46 de la misma ley establece que *«Toda Caja de Compensación Familiar estará dirigida por la Asamblea General de Afiliados, el Consejo Directivo y el Director Administrativo»*.

Las funciones de esa Asamblea General de Afiliados aparecen señaladas en el artículo 47 de la referida ley, entre las que sirve mencionar las de: 1) Expedir los estatutos que deberán someterse a la aprobación de la Superintendencia del Subsidio Familiar; 2) Elegir a los representantes de los empleadores ante el Consejo Directivo; 3) Elegir el Revisor Fiscal y su suplente; 4) Aprobar u objetar los balances, estados financieros y cuentas de fin de ejercicios y considerar los informes generales y especiales que presente el Director Administrativo; 5) Decretar la liquidación y disolución de la Caja con sujeción a las normas legales y reglamentarias que se expidan sobre el particular, y 6) Velar, como máximo órgano de dirección de la Caja por el cumplimiento de los principios del subsidio familiar, así como de las orientaciones y directrices que en este sentido profieran el Gobierno Nacional y la Superintendencia del Subsidio Familiar, amén de las que le asignen la ley y los estatutos.

Todo lo anterior significa que las Cajas de Compensación Familiar están conformadas a manera de corporación privada por los empleadores que se afilian a ellas para efectos de pagar el subsidio familiar que la ley les ha impuesto por tener esta condición. Por tal razón, conforman el máximo órgano de dirección de tales Cajas, esto es, la Asamblea General de Afiliados.

La Sala se ha ocupado en diversas ocasiones de las Cajas de Compensación Familiar<sup>7</sup>.

Es así como la Sala, mediante el Concepto núm. 1763 del 15 de agosto de 2006, reiterado en el Concepto 2435 de 10 de febrero de 2020, hizo un estudio sobre el

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, conceptos 1763 del 15 de agosto de 2006; 2164 del 5 de junio de 2014; 2225 del 4 de diciembre de 2014; 2267 del 2 de diciembre de 2015 y 2435 de 10 de febrero de 2020.

origen y la naturaleza jurídica de las Cajas de Compensación Familiar, el cual expuso en la siguiente forma:

Las Cajas de Compensación Familiar nacen paralelamente con el sistema de subsidio familiar, que en un principio se concibió como fruto de la liberalidad de los patronos o del acuerdo entre éstos y sus trabajadores.

Es así como, el artículo 9º de la ley 90 de 1946, señalaba entre las funciones a cargo del Instituto de Seguros Sociales, la de *“organizar (...) las Cajas de Compensación destinadas a atender los subsidios familiares que algunos patronos decidan asumir en beneficio de los asegurados obligatorios o que lleguen a establecerse por ley especial o en las convenciones colectivas de trabajo”*<sup>8</sup>.

El antecedente más importante del subsidio familiar se presentó en el marco de la convención colectiva entre la empresa Ferrocarril de Antioquia y sus empleados, en el año de 1949, en la cual, se acordó pagar un subsidio de tres pesos por cada hijo menor de 15 años. Posteriormente, la Andi en ese departamento *“inició el proceso de formación de Cajas de Compensación Familiar, estableciendo en 1954 la primera del país, antes de que hubiera regulación legal en la materia. Se trataba de la Caja de Compensación Familiar de Antioquia (COMFAMA), la más antigua existente en el país, también denominada Caja de Compensación Familiar de la Andi”*.

En el año 1957, la Junta Militar de Gobierno, mediante el decreto 118, estableció el subsidio familiar obligatorio para los patronos y establecimientos públicos descentralizados con capital de cien mil pesos o que ocupen más de 20 trabajadores de carácter permanente y, previó:

***“Artículo 11. - Antes del 1º de octubre del presente año, los patronos obligados procederán a constituir Cajas de Compensación Familiar, o a afiliarse a las ya existentes (...)”*** (Resalta la Sala).

El artículo 2º del decreto 1521 de 1957, por el cual se reglamentó el subsidio familiar, señaló que las Cajas existentes antes de la vigencia del decreto 118 de 1957 gozarían de autonomía administrativa y las que en el futuro se funden deberían organizarse en forma de corporaciones, obtener personería jurídica y reunir un número mínimo de 20 patronos afiliados con no menos de 200 trabajadores con derecho recibir subsidio.

En concordancia con lo anterior, la ley 56 de 1973 preveía que las Cajas de Compensación que se establecieran a partir de su vigencia debían estar organizadas como corporaciones y obtener personería jurídica (artículo 16).

Hasta aquí es claro que 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 en 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 y precisó, en cuanto al régimen aplicable a las Cajas de Compensación, lo siguiente:

***“Artículo 39. - 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***

---

<sup>8</sup> Cortés, Juan Carlos. El sistema de subsidio familiar en Colombia hacia la protección social. Editorial Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. Año 2004. Pág. 14.

*hallan sometidas al control y vigilancia del Estado en la forma establecida por la ley*". (Resalta la Sala).

Así las cosas, si bien es cierto que en alguna de las etapas del régimen del subsidio familiar y del sistema de las Cajas de Compensación Familiar, se pudo haber discutido sobre la naturaleza jurídica de las mismas, la ley 21 de 1982 despejó cualquier duda al respecto, al identificarlas como personas jurídicas de derecho privado, carácter que reconoce la ley 789 de 2002.

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.<sup>9</sup>; lo que significa que desde aquel entonces y actualmente en los términos del artículo 3º de la ley 610 de 2000, estos entes realizan gestión fiscal sobre los recursos del **subsidio familiar**.

De ahí en adelante, como se afirma en un artículo publicado por el Centro de Desarrollo Empresarial, *"el sistema ha venido evolucionando y creciendo por la geografía colombiana (...)"*<sup>10</sup>, y el legislador les ha otorgado nuevas competencias, en materia de seguridad social en salud, vivienda, educación, recreación, protección social al desempleo, a la niñez y de carácter financiero (leyes 100 de 1993, 3ª de 1991, 115 de 1994, 633 de 2000, 789 de 2002 y 920 de 2004)".

En el mismo concepto, la Sala se refirió a la territorialidad de las Cajas de Compensación Familiar y su alcance, y finalmente, al carácter privado de las mismas, respecto del cual indicó lo siguiente:

Del carácter privado que la ley le otorgó a las Cajas de Compensación Familiar, reconocido por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado y del recuento normativo sobre el ámbito de acción geográfico de las mismas, se concluye que:

a) La finalidad del esquema de distribución geográfica de las Cajas de Compensación previsto en la ley 21 de 1982, es garantizar la cobertura del sistema de seguridad y protección social a toda la población colombiana beneficiaria de la cuota monetaria y de los planes, programas y servicios que en materia de seguridad social prestan las Cajas de Compensación Familiar.

b) Las Cajas de Compensación Familiar son entes particulares sin ánimo de lucro, que surgen de la voluntad de asociación de los empleadores y trabajadores con el fin de cumplir una función social, y por tanto no hacen parte de la rama ejecutiva del poder público, ni pertenecen al sector descentralizado del nivel nacional, departamental o municipal.

En consecuencia, si bien es cierto que debido a las restricciones legales que existen en materia de afiliación, las Cajas de Compensación están distribuidas en los diferentes departamentos y municipios del país, también lo es, que este hecho no las convierte en entidades de la administración pública del nivel nacional o territorial.

Mediante el Concepto núm. 2267 del 2 de diciembre de 2015, reafirmó que las Cajas de Compensación Familiar *«son personas jurídicas sin ánimo de lucro y de*

---

<sup>9</sup> Mediante el Decreto 1465 de 2005, modificado parcialmente por el Decreto 1931 de 2006, el Ministerio de la Protección Social reglamentó la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, que permite a los aportantes autoliquidar y pagar todos sus aportes al Sistema de la Protección Social de manera unificada a través de internet.

<sup>10</sup> Retos del mercado para las Cajas de Compensación Familiar. Fernando Ruiz Gómez. Profesor Asociado. Pontificia Universidad Javeriana. Consulto I. CEDEX

*derecho privado<sup>11</sup>, que cumplen importantes funciones en materia de seguridad social».*

La Ley 21 del 22 de enero de 1982<sup>12</sup> estableció las funciones esenciales de las Cajas en el artículo 41:

**Artículo 41.** Las Cajas de Compensación Familiar tendrán entre otras, las siguientes funciones:

1. 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.
2. 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.
3. 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.
4. Cumplir con las demás funciones que señale la ley”.

Posteriormente, el artículo 16 de la Ley 789 de 2002<sup>13</sup> confirió a las Cajas de Compensación Familiar un gran número de funciones. Esta norma dispuso lo siguiente:

**Artículo 16. Funciones de las Cajas de Compensación.** El artículo 41 de la Ley 21 de 1982 se adiciona, con las siguientes funciones:

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.

[...].

---

<sup>11</sup> «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 están sometidas al control y vigilancia del Estado, en la forma establecida por la Ley 21 de 1982, en su artículo 39; son entidades de origen legal y de naturaleza especial, que pueden crear los particulares con fines sociales y sin ánimo de lucro». Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 15 de noviembre de 2012, Radicación número: 63001-23-31-000-2008-00074-01(18584).

<sup>12</sup> «Por la cual se modifica el régimen del subsidio familiar y se dictan otras disposiciones».

<sup>13</sup> «Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo».

3. Participar, asociarse e invertir en el sistema financiero a través de bancos, cooperativas financieras, compañías de financiamiento comercial y organizaciones no gubernamentales cuya actividad principal de la respectiva institución sea la operación de microcrédito, conforme las normas del Estatuto Orgánico del Sector Financiero y demás normas especiales conforme la clase de entidad.

[...].

5. Administrar, a través de los programas que a ellas corresponda, las actividades de subsidio en dinero; recreación social, deportes, turismo, centros recreativos y vacacionales; cultura, museos, bibliotecas y teatros; vivienda de interés social; créditos, jardines sociales o programas de atención integral para niños y niñas de 0 a 6 años; programas de jornada escolar complementaria; educación y capacitación; atención de la tercera edad y programas de nutrición materno-infantil y, en general, los programas que estén autorizados a la expedición de la presente ley, para lo cual podrán continuar operando con el sistema de subsidio a la oferta.

[...].

12. Realizar actividades de mercadeo, incluyendo la administración de farmacias. Las Cajas que realicen actividades diferentes en materia de mercadeo social lo podrán realizar siempre que acrediten para el efecto independencia contable, financiera y operativa, sin que puedan comprometer con su operación la expansión o mantenimiento los recursos provenientes de los aportes parafiscales o de cualquier otra unidad o negocio de la Caja de Compensación Familiar.

[...].

14. <Numeral adicionado por el artículo 1 de la Ley 920 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> Autorización general. Las Cajas de Compensación Familiar podrán adelantar la actividad financiera con sus empresas, trabajadores, pensionados, independientes y desempleados afiliados en los términos y condiciones que para el efecto reglamente el Gobierno Nacional.

De conformidad con lo previsto en el artículo 335 de la Constitución Política, la autorización, inspección y vigilancia de la sección especializada de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación Familiar la ejercerá la Superintendencia Bancaria.

Con el objeto de dar cumplimiento a las actividades de supervisión y control que de acuerdo con esta ley deba ejercer, la Superintendencia Bancaria exigirá a las secciones especializadas de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación Familiar contribuciones, las cuales consistirán en tarifas que se calcularán de acuerdo con los criterios técnicos que señale el Gobierno Nacional teniendo en cuenta, entre otros, los parámetros que al efecto establece el artículo 337 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

[...].

La Corte Constitucional mediante sentencia C-508 de 1997 consideró en relación a las actividades que cumplen las Cajas:

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 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.”<sup>14</sup>

En virtud de esta naturaleza privada, la estructura y administración de las Cajas de Compensación Familiar, determinada por la ley, contempla que estén dirigidas por una asamblea general de afiliados, un consejo directivo y un director administrativo.

La asamblea general es el máximo órgano de dirección de la corporación y en tal virtud cumple, entre otras funciones, la de elegir a los representantes de los empleadores ante el consejo directivo y aprobar u objetar los balances o estados financieros y demás cuentas de fin de ejercicio así como el informe general del director administrativo.

El consejo directivo está compuesto por nueve miembros, cinco en representación de los empleadores afiliados, elegidos por la asamblea general, y cuatro en representación de los trabajadores, estos últimos escogidos por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de listas que le envían los comités ejecutivos de las federaciones y confederaciones de trabajadores con personería jurídica. Al consejo directivo compete, entre otras funciones, aprobar el presupuesto anual de ingresos y egresos y elegir al director administrativo.

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.

La Sala se referirá ahora a la entidad de vigilancia y control de las Cajas de Compensación Familiar, la Superintendencia del Subsidio Familiar.

## **B. La Superintendencia del Subsidio Familiar y sus funciones de inspección, vigilancia y control de las Cajas de Compensación Familiar**

La Ley 25 del 24 de febrero de 1981<sup>15</sup> creó efectivamente esta superintendencia en los siguientes términos:

**Artículo 1º.** Créase adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Superintendencia del Subsidio Familiar, (como unidad administrativa especial, esto es, con personería jurídica y patrimonio autónomo,)<sup>16</sup> cuya organización y funcionamiento se someten a las normas de la presente ley.

---

<sup>14</sup> Ley 21 de 1982, artículo 39.

<sup>15</sup> «Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia del Subsidio Familiar y se determinan las funciones de sus dependencias».

<sup>16</sup> Aparte entre paréntesis fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia de 27 de mayo de 1982 exp.916

El artículo 4º de la Ley 25 de 1981 precisa las entidades sobre las cuales recae la vigilancia de esta superintendencia, así:

**Artículo 4º.** Están sometidos a la vigilancia de la Superintendencia del Subsidio Familiar, las siguientes entidades:

a) **Cajas de Compensación Familiar;**

b) Las demás entidades recaudadoras y pagadoras del Subsidio Familiar, en cuanto al cumplimiento de este servicio;

c) Las entidades que constituyan o administren una o varias de las entidades sometidas a vigilancia, siempre que comprometan fondos de su patrimonio.

El Decreto 2150 de 1992<sup>17</sup> mediante el artículo 3, confirió a la Superintendencia de Subsidio Familiar la vigilancia e inspección de diversas entidades del sector, entre ellas, las Cajas de Compensación Familiar.

Ahora bien, el Decreto 2595 de 2012<sup>18</sup>, estableció las funciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar, destacándose para los efectos de esta consulta, lo correspondiente a aquellas relativas a la aprobación de los actos de elección y de decisión de las asambleas de afiliados y organismos directivos de las Cajas de Compensación Familiar, así:

**Artículo 5º. Funciones del Despacho del Superintendente de Subsidio Familiar.** Son funciones del Despacho del Superintendente del Subsidio Familiar las siguientes:

1. Dirigir y adoptar la acción administrativa de la Superintendencia y el cumplimiento de las funciones que a ésta corresponde.

2. Instruir a las entidades vigiladas sobre la forma como deben cumplir las disposiciones que regulan su actividad, las políticas formuladas por el Ministerio del Trabajo y fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas, así como señalar los procedimientos para su cabal aplicación.

3. Ejercer el control administrativo financiero y contable sobre las Cajas de Compensación Familiar y las demás entidades que estas constituyan, administren o participen, como asociadas o accionistas, con relación a la prestación de los servicios sociales a su cargo

(...)

8. Reconocer, suspender y cancelar la personería jurídica de las entidades sometidas a su vigilancia.

(...)

**11. Aprobar los actos de elección y de decisión de las asambleas de afiliados y organismos directivos de las entidades sometidas a su inspección, vigilancia y control.**

---

<sup>17</sup> «Por el cual se reestructura la Superintendencia del Subsidio Familiar».

<sup>18</sup> «Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia del Subsidio Familiar y se determinan las funciones de sus dependencias».

## **C. Funciones de los órganos de administración, asambleas, consejos directivos, elección de directores administrativos**

El Decreto 1072 de 2015 establece los órganos de dirección y administración de las Cajas de Compensación Familiar así:

**Artículo 2.2.7.1.1.7. Dirección de las Cajas de Compensación Familiar.** De conformidad con lo preceptuado en los artículos 46 y 48 de la Ley 21 de 1982, toda Caja de Compensación Familiar estará dirigida por la asamblea general de afiliados, el consejo directivo y el director administrativo: tendrá un revisor fiscal principal y su respectivo suplente, elegidos por la asamblea general, con las calidades y los requisitos que la ley exige para ejercer las funciones que les son propias.

La Ley 21 de 1982, modificada por la Ley 31 de 1984, establece que las Cajas de Compensación Familiar están dirigidas por la Asamblea General de Afiliados, el Consejo Directivo y el Director Administrativo, con la obligación de tener un Revisor Fiscal con su respectivo suplente, elegido por la Asamblea General al cual la ley le señala sus funciones.

De la misma forma, la Ley 31 de 1984 ordena integrar el Consejo Directivo de las Cajas con cinco miembros principales y sus respectivos suplentes en representación de los empleadores afiliados y por otros cinco en representación de los trabajadores, al que corresponde elegir al director administrativo, como indican los siguientes artículos:

**Artículo 1°.** El artículo 50 de la Ley 21 de 1982, quedará así: Los Consejos Directivos de las Cajas de Compensación Familiar estarán compuestos por diez miembros principales y sus respectivos suplentes integrado así:

1°. Cinco (5) miembros principales con sus respectivos suplentes en representación de los empleadores afiliados.

2°. Cinco (5) miembros principales con sus respectivos suplentes en representación de los beneficiarios del subsidio familiar.

Todos los miembros tendrán iguales derechos y obligaciones y ninguno podrá pertenecer a más de un Consejo Directivo.

**Parágrafo. Los Consejos Directivos requerirán de una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros para tomar determinaciones concernientes a:**

1°. **Elección de Director;**

2°. Aprobación del presupuesto anual de ingresos y egresos;

3°. Fijación de la cuota del subsidio en dinero, pagadera por personas a cargo, cuando ella resultara de la asignación de un porcentaje superior al previsto en el artículo 43 para ese propósito;

4°. Aprobación de los planes y programas de inversión y organización de servicios que debe adelantar el Director Administrativo;

5°. Aprobar u objetar los balances, estados financieros y cuentas de fin de ejercicio y considerar los informes generales y especiales que presente el Director Administrativo, para su remisión a la Asamblea General.

Ahora bien, el artículo 54 de la Ley 21 de 1982 en materia de funciones de los Consejos Directivos de las Cajas de Compensación Familiar, dispone:

**Artículo 54.** Son funciones de los Consejos Directivos:

1°. Adoptar la política administrativa y financiera de la Caja teniendo en cuenta el régimen orgánico del subsidio familiar y las directrices impartidas por el Gobierno Nacional.

2°. Aprobar, en consonancia con el orden de prioridades fijadas por la presente ley, los planes y programas a que deban ceñirse las inversiones y la organización de los servicios sociales.

Los planes y programas antedichos serán sometidos al estudio y aprobación de la Superintendencia del subsidio Familiar

3°. Aprobar el presupuesto anual de ingresos y egresos y someterlo a la aprobación de la autoridad competente

4°. Fijar, por semestres anticipados, la cuota de subsidio en dinero, pagadera por personas a cargo, calculada con base en el porcentaje mínimo de los recaudos previstos en el numeral 1°. Del artículo 43 y el número de personas a cargo.

5°. Determinar el uso que se dará a los rendimientos liquidados o remanentes que arrojen en el respectivo ejercicio las operaciones de la Caja correspondiente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43.

6°. Visitar y controlar la ejecución de los programas, la presentación de los servicios y el manejo administrativo y financiero de la Caja.

**7°. Elegir el Director Administrativo y los demás funcionarios que señalen los estatutos.**

8°. Evaluar los informes trimestrales de gestión y de resultados que debe presentar el Director Administrativo.

9°. Aprobar los contratos que suscriba el Director Administrativo cuando su cuantía fuere superior a la suma que anualmente determine la Asamblea General.

10°. Las demás que le asignen la ley y los estatutos.

Respecto de las funciones y facultades del Director Administrativo más adelante dispone lo siguiente:

**ARTÍCULO 55.** Son funciones del Director Administrativo:

**1°. Llevar la representación legal de la Caja.**

2°. Cumplir y hacer cumplir la ley, los estatutos y reglamentos de la entidad, las directrices del Gobierno Nacional y los ordenamientos de la superintendencia del Subsidio Familiar.

3º. Ejecutar la política administrativa y financiera de la Caja y las determinaciones del Consejo Directivo.

4º. Dirigir, coordinar y orientar la acción administrativa de la Caja.

5º. Presentar, a consideración del Consejo Directivo, las obras y programas de inversión y organización de servicios, y el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos.

6º. Presentar a la Asamblea General el informe anual de labores, acompañado de los balances y estados financieros del correspondiente ejercicio.

7º. Rendir ante el Consejo Administrativo los informes trimestrales de gestión y resultados.

8º. Presentar ante la Superintendencia del Subsidio Familiar los informes generales o periódicos que se le solicitan sobre las actividades desarrolladas, el estado de ejecución de los planes y programas, la situación general de la entidad y los tópicos que se relacionan con la política de seguridad social del Estado.

9º. Presentar a la consideración del Consejo Directivo los proyectos de planta de personal, manual de funciones y reglamento de trabajo.

10º. Suscribir los contratos que requiera el normal funcionamiento de la Caja, con sujeción a las disposiciones legales y estatutarias.

11º. Ordenar los gastos de la entidad.

12º. Las demás que le asigne la ley y los estatutos.

#### **D. Régimen de mayorías para la elección del Director Administrativo de las Cajas de Compensación Familiar**

Como se aprecia, el párrafo del artículo 1º la Ley 31 de 1984, únicamente se ocupa de establecer un régimen de mayorías para la elección del Director Administrativo y exige una votación de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo Directivo, sin que haya regulado, en forma expresa, un régimen para su desvinculación o remoción.

En este sentido, es importante precisar que las mayorías decisorias pueden ser de dos clases: ordinarias y calificadas o especiales, y tienen su fuente en los estatutos de la respectiva persona jurídica.

La mayoría ordinaria es la exigida por la ley o los estatutos como regla general y se aplica en los casos en que las decisiones no requieren ser adoptadas por mayorías especiales o calificadas, por lo que representa una mayoría residual que se aplica en defecto de mayorías calificadas o especiales.

Por el contrario, las mayorías especiales son aquellas que, teniendo origen **en la ley o el contrato**, establecen una mayoría distinta que difiere de la mayoría común u ordinaria para la toma de decisiones.

La Sala procederá a abordar el estudio de esta normativa sobre Cajas de Compensación Familiar.

### **E. La Ley 31 de 1984 no regula en forma expresa las mayorías requeridas para la remoción de los directores administrativos de las Cajas de Compensación Familiar**

Como se ha señalado precedentemente, el párrafo del artículo 1º de la Ley 31 de 1984 estableció una mayoría calificada de dos terceras partes (2/3) de los integrantes del Consejo Directivo de las Cajas de Compensación Familiar para la elección del Director Administrativo, sin establecer regulación expresa sobre la mayoría necesaria para su remoción.

En primer lugar para la Sala, una interpretación sistemática y finalista de la norma permite inferir que la facultad de elección del administrador, resulta inherente a la facultad de remoción, y por ello, cuando la norma consagra que le corresponde al Consejo Directivo elegir al Director Administrativo, va de suyo que puede removerlo, y por ende se entiende incorporada.

En segundo lugar y en gracia de discusión, aunque se considerara un presunto vacío normativo, la conclusión es la misma, esto es, la facultad del Consejo Directivo para remover a un director administrativo de una Caja de Compensación Familiar, como se pasa a analizar:

La Sala, mediante el concepto núm. 2430 de 2019<sup>19</sup> explicó que los vacíos o las lagunas normativas, que obligan a acudir a los métodos de integración del derecho positivo, no tienen que ser necesariamente absolutos o generales, es decir, consistir en la falta de regulación completa de una materia o asunto determinado, sino que pueden ser parciales o específicos, como ocurre en aquellos eventos en que un determinado aspecto o problema jurídico que puede suscitarse y que forme parte de un asunto más general (por ejemplo, un procedimiento administrativo o judicial), no tiene una respuesta o solución concreta y específica en la normativa que regule dicho asunto o materia.

Esto es lo que podría argüirse en el caso que nos ocupa, en la medida en que las disposiciones especiales de las Cajas de Compensación Familiar no ofrecen respuesta expresa a este interrogante.

En el asunto objeto de la consulta formulada, la Sala observa que, efectivamente, no existe ningún precepto expreso sobre estas entidades del régimen de subsidio familiar que disponga con qué mayorías procede la revocación del nombramiento del Director Administrativo de la Caja de Compensación Familiar.

### **F. La aplicación residual de las normas del Código de Comercio al régimen legal de las Cajas de Compensación Familiar**

La Sala encuentra que en materia de Cajas de Compensación Familiar, de forma supletoria y residual, el legislador, de forma excepcional, remite a las normas contenidas en el Código de Comercio.

Así, por ejemplo, el artículo 13 del Decreto 2463 de 1981<sup>20</sup> dispuso aplicar en lo pertinente a los miembros de juntas o consejos directivos, revisores fiscales y

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2430 de 16 de octubre de 2019; en el mismo sentido, la Sala se pronunció al dirimir el conflicto de competencias administrativas núm 00165 de 27 de noviembre de 2017.

<sup>20</sup> «Por el cual se determina el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidades de los funcionarios de las Cajas de Compensación Familiar y de las asociaciones de cajas y de los miembros de sus organismos de dirección, administración y fiscalización».

gerentes o directores administrativos de las Cajas o asociaciones de Cajas, los artículos 62 (sanciones por violación a la reserva de libros de comercio); 157 (sanciones por falsedad de los balances); 200 (responsabilidad de los administradores); 211 (responsabilidad del revisor fiscal); 214 (reserva del revisor fiscal); 216 (incumplimiento de funciones del revisor fiscal); 255 (responsabilidad del liquidador); 292 (responsabilidad en la aprobación de balances) del Código de Comercio.

En el mismo sentido, la Sala encuentra que mediante el artículo 15 de la Ley 1314 de 2009<sup>21</sup> se extiende la aplicación de las normas del Código de Comercio a las personas jurídicas no comerciantes, como en efecto lo son las Cajas de Compensación Familiar, para suplir los vacíos de las disposiciones especiales que las regulan

Artículo 15. Aplicación extensiva. **Cuando al aplicar el régimen legal propio de una persona jurídica no comerciante se advierta que él no contempla normas en materia de** contabilidad, estados financieros, control interno, **administradores**, rendición de cuentas, informes a los máximos órganos sociales, revisoría fiscal, auditoría, o cuando como consecuencia de una normatividad incompleta se adviertan vacíos legales en dicho régimen, se aplicarán en forma supletiva las disposiciones para las sociedades comerciales previstas en el Código de Comercio y en las demás normas que modifican y adicionan a este. (Subrayas en texto original; negrillas agregadas).

De esta forma, al tenor de lo dispuesto en el artículo 163 del Código de Comercio, la designación o revocación de los administradores o de los revisores fiscales previstas en la ley o en el contrato social no constituyen una reforma, sino un desarrollo o ejecución del contrato social.

En efecto, este artículo determina que los funcionarios que se relacionan en la norma, pueden ser reemplazados o removidos en los términos previstos en la ley o en el contrato para su designación bajo las siguientes reglas:

Artículo 163. **Designación o revocación de administradores o revisores fiscales.** La designación o revocación de los administradores o de los revisores fiscales previstas en la ley o en el contrato social no se considerará como reforma, sino como desarrollo o ejecución del contrato, y no estará sujeta sino a simple registro en la cámara de comercio, mediante copias del acta o acuerdo en que conste la designación o la revocación.

Las cámaras se abstendrán, no obstante, de hacer la inscripción de la designación o revocación cuando no se hayan observado respecto de las mismas las prescripciones de la ley o del contrato.

**La revocación o reemplazo de los funcionarios a que se refiere este artículo se hará con el quórum y la mayoría de votos prescritos en la ley o en el contrato para su designación.** (Subrayas y negrillas fuera del texto original).

Por consiguiente, siendo la elección y remoción del representante legal en materia mercantil un asunto de competencia del máximo órgano social de la compañía, o a

---

<sup>21</sup> «Por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento».

la junta directiva, según esté señalado en los estatutos, **la revocación** o reemplazo de los administradores o los revisores fiscales a que se refiere este artículo se hará con el quórum **y la mayoría de votos prescritos en la ley o en el contrato para su designación** y de no darse cumplimiento a lo anterior, es claro que tanto el nombramiento como su remoción no se ajustarían a derecho.

Como se indicó en la consulta, el régimen legal de las Cajas de Compensación Familiar no se ocupó de señalar la mayoría requerida para los casos en los que el Consejo Directivo se proponga remover de su cargo al Director Administrativo, que de conformidad con la ley funge como representante legal de la Caja.

Dada la circunstancia anterior, para la Sala, el vacío normativo conduciría a la aplicación extensiva de lo dispuesto en el artículo 163 del Código de Comercio en materia de designación y revocación de administradores y representantes prevé que la revocación se hará con el quórum y la mayoría de votos prescritos en la ley o en el contrato para su designación.

Por último, resalta la Sala, con el fin de precisar el alcance de la expresión *administradores*, que la Ley 222 de 1995<sup>22</sup> definió como tales al representante legal, el liquidador, el factor, los miembros de juntas o consejos directivos y quienes de acuerdo con los estatutos ejerzan o detenten esas funciones. En lo referente a las Cajas de Compensación Familiar, la expresión cubre al cargo de Director Administrativo, al tenor del artículo 55 de la Ley 21 de 1982.

## **G. Conclusiones**

Como conclusiones de lo expuesto se pueden extraer las siguientes:

1ª) Las Leyes 21 de 1982 y 31 de 1984 modificaron el régimen de subsidio familiar, definieron su naturaleza jurídica e incorporaron reglas para el funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar;

2ª) La Ley 31 de 1984 en el parágrafo del artículo 1 adicionó la elección del Director Administrativo de las Cajas de Compensación Familiar como una de las decisiones a cargo del Consejo Directivo que requieren una mayoría de las dos terceras partes (2/3) de sus integrantes;

3º) La Superintendencia del Subsidio Familiar tiene facultades para aprobar o improbar los actos de elección de las asambleas de afiliados y organismos directivos de las entidades sometidas a su inspección, vigilancia y control, conforme al artículo 5 del Decreto 2595 de 2012;

4º) La Ley 21 de 1982 y su modificación, la Ley 31 de 1984, y el ordenamiento especial en materia de Cajas de Compensación Familiar no regularon un régimen de mayorías especiales para los casos de remoción de los directores administrativos y en desarrollo de las mismas, este nombramiento solo puede ser efectivo con la votación de las 2/3 partes de los miembros del Consejo Directivo de la Caja de Compensación Familiar;

5º) Para la Sala, la facultad de elección de los directores administrativos, lleva incorporada la facultad de su remoción o cambio.

---

<sup>22</sup> «Por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones».

6º) Además, el artículo 15 de Ley 1314 de 2009 es norma aplicable a las Cajas de Compensación Familiar porque regula la forma de suplir posibles vacíos normativos de los regímenes especiales de las personas jurídicas no comerciantes. Al respecto dispone que, si se advierten vacíos legales en dicho régimen se aplicarán en forma supletoria las disposiciones para las sociedades comerciales previstas en el Código de Comercio y en las demás normas que modifican y adicionen.

7º) El legislador, de forma excepcional, puede extender la aplicación de normas mercantiles a personas jurídicas no comerciantes. En materia de Cajas de Compensación Familiar, disposiciones como el artículo 13 del Decreto 2463 de 1981 han dado aplicación a las normas propias de las sociedades comerciales del Código de Comercio a las Cajas de Compensación Familiar

Con base en las consideraciones expuestas en el presente concepto

#### **IV. LA SALA RESPONDE**

*1.¿Cuál es la mayoría necesaria para que el Consejo Directivo de una Caja de Compensación Familiar remueva un director administrativo?*

La mayoría necesaria para que el Consejo Directivo de una Caja de Compensación Familiar remueva a un director administrativo corresponde a una mayoría calificada de dos terceras partes (2/3) de los integrantes del Consejo Directivo, por las consideraciones expuestas en este concepto.

Resulta aplicable de forma supletoria a las Cajas de Compensación Familiar, en materia de revocación o remoción de nombramientos de administradores, como es el caso del Director Administrativo de la Caja, lo previsto en el artículo 163 del Código de Comercio que exige para efectos de la revocatoria del nombramiento, el quórum y la mayoría de votos prescritos en la ley o en el contrato para su designación. En el caso de dichas Cajas se constituye con las dos terceras partes (2/3) de los integrantes del Consejo Directivo.

Remítanse copias al Ministerio del Trabajo y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

**GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR**  
Presidente de la Sala

**ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**  
Consejero de Estado

**ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**ÁLVARO NAMÉN VARGAS**  
Consejero de Estado

**REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ**  
Secretaria de la Sala