Supersubsidio

INFORME - SOPORTES Y PRODUCTOS

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS NO. SSF-CPS- 449 DE 2025

OBJETO:

PRESTAR SERVICIOS PROFESIONALES PARA APOYAR LA SUSTANCIACIÓN DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS EN EL MARCO DEL PROCESO DE CONTROL LEGAL A LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR, A CARGO DE LA DELEGADA PARA LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y LAS MEDIDAS ESPECIALES.

MES DE OCTUBRE DE 2025

SuperSubsidio
Dirección: Carrera 69 No. 25B - 44. Pisos 3, 4 y 7
Edificio World Business Port
Conmutador: (+57) (601) 348 78 00
Línea Gratuita: (+57) 018000 910 110
Correo institucional: ssf@ssf.gov.co

PERIODO: 01/10/2025 – 31/10/2025

OBLIGACIÓN No. 6 Brindar acompañamiento jurídico, en la proyección de documentos, y demás actividades y acciones requeridas en el marco del desarrollo del documento entregable del proyecto de inversión "Modernización de la Inspección, Vigilancia y Control de la Superintendencia del Subsidio Familiar". **(ANEXO 9)**

NOMBRE DEL DOCUMENTO ENTREGABLE:

ANÁLISIS Y PROCEDIBILIDAD DEL REPORTE DE SANCIONES DE LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILAR Y DE SUS COLABORADORES, COMO INSTRUMENTO DE ATENUACIÓN O AGRAVACIÓN EN LA TASACIÓN E IMPOSICIÓN DE FUTURAS SANCIONES.

PROYECTO DE INVERSIÓN:
Modernización de la inspección, Vigilancia y Control de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

ACTIVIDADES EJECUTADAS EN EL PERIODO:

1. Se realizaron los aportes correspondientes al desarrollo del acápite 4.5 relativo a la ejecución del diagnóstico a las decisiones emitidas en la vigencia 2024 y parte del 2025, del documento entregable, los cuales se compartieron por correo para revisión y consolidación.

- Se contribuyó en la elaboración del documento *"ficha técnica – boletín. Estudio de la Resolución 0524 de septiembre de 2024."*

SOPORTES Y EVIDENCIAS:

- Documento con los aportes realizados al entregable, remitido mediante correo electrónico el pasado 16 de octubre de 2025.

2. Se adjunta el documento del entregable consolidado con avances a reportarse para el mes de octubre/2025

SOPORTES Y EVIDENCIAS:

- **Anexo 2:** Avance Octubre 2025 - Entregable Grupo de Responsabilidad Administrativa.

3. Se adjunta correo de certificación de cumplimiento de entrega correspondiente al mes de octubre/2025.

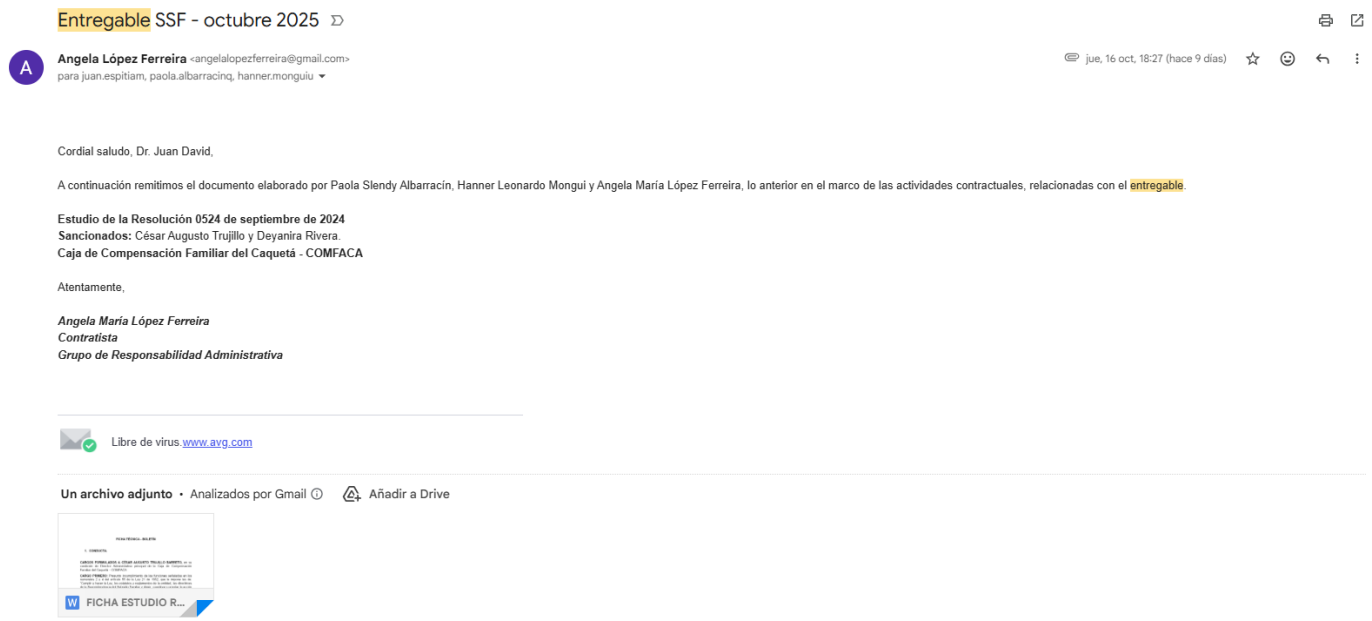
SOPORTES Y EVIDENCIAS:

- Anexo 3: Correo de la Superintendente Delegada certificando el cumplimiento de entrega del documento entregable del mes de octubre/2025.

Nota: Las evidencias relacionadas se encuentran en el link de la carpeta de Gestión Contractual:

https://ssfgov.sharepoint.com/sites/EJECUCINCONTRACTUAL2025/Documentos%20compartidos/Forms/AllItems.aspx?CT=1761594225895&OR=OWA%2DNT%2DMail&CID=ab6ec680%2D666d%2D22c5%2Db481%2D25f2ab8f1611&e=5%3A5dfe495dfa1e4df895cfcde317d1e947&sharingv2=true&fromShare=true&at=9&FolderCTID=0x01200095FC38693621F442A917794084927698&id=%2Fsites%2FEJECUCINCONTRACTUAL2025%2FDocumentos%20compartidos%2FEJECUCI%C3%93N%20CONTRACTUAL%202025%2FSuperintendencia%20Delegada%20Para%20La%20Responsabilidad%20Administrativa%20Y%20De%20Medidas%20Especiales%2FGrupo%20Interno%20de%20Responsabilidad%20Administrativa%2FCPS%20449%20%2D%20ANGELA%20MARIA%20LOPEZ%20FERREIRA

_____	_____
NOMBRE CONTRATISTA **ANGELA MARÍA LÓPEZ FERREIRA**	**NOMBRE Y CARGO DEL SUPERVISOR CONTRATO** **LILIANA CASTILLO CUERO** **COORDINADORA – GRUPO INTERNO PARA LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**


Entregable SSF - octubre 2025

Angela López Ferreira <angelalopezferreira@gmail.com>
para juan.espitiam, paola.albarracinq, hanner.monguiu

jue, 16 oct, 18:27 (hace 9 días)

Cordial saludo, Dr. Juan David,

A continuación remitimos el documento elaborado por Paola Slendy Albarracín, Hanner Leonardo Monguí y Angela María López Ferreira, lo anterior en el marco de las actividades contractuales, relacionadas con el entregable.

Estudio de la Resolución 0524 de septiembre de 2024
Sancionados: César Augusto Trujillo y Deyanira Rivera.
Caja de Compensación Familiar del Caquetá - COMFACA

Atentamente,

Angela María López Ferreira
Contratista
Grupo de Responsabilidad Administrativa

Libre de virus.www.avg.com

Un archivo adjunto • Analizados por Gmail ⓘ Añadir a Drive

FICHA ESTUDIO R...

FICHA TÉCNICA - BOLETÍN

1. CONDUCTA.

CARGOS FORMULADOS A CÉSAR AUGUSTO TRUJILLO BARRETO, en su condición de Director Administrativo principal de la Caja de Compensación Familiar del Caquetá – COMFACA:

CARGO PRIMERO: Presunto incumplimiento de las funciones señaladas en los numerales 2 y 4 del artículo 55 de la Ley 21 de 1982, que le impone las de: "Cumplir y hacer la Ley, los estatutos y reglamentos de la entidad, las directrices de la Superintendencia del Subsidio Familiar y dirigir, coordinar y orientar la acción administrativa de la Caja."

CARGO SEGUNDO: Presunto incumplimiento al artículo 2.2.5.1.3.9 del Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015.

Lo anterior a que presuntamente la Corporación para el pago de los aportes de seguridad social en salud, pensiones y cuota monetaria por cesante no verificó el cumplimiento de los requisitos de la ruta de empleabilidad.

CARGO TERCERO: Presunta inobservancia de lo reglamentado en el artículo 13 de la Ley 1636 de 2013 el cual establece los requisitos para acceder a los beneficios

al Mecanismo de Protección al Cesante, toda vez que, posiblemente la Caja omitió dar cabal cumplimiento a las exigencias establecidas en la citada norma al momento de hacer efectivo el pago de los aportes de seguridad social en salud, pensiones y cuota monetaria.

CARGO CUARTO: Presunto desconocimiento de la Sentencia C-473 de 2019 Expediente D-13063, la Corte Constitucional, que declaró la invalidez constitucional del artículo 22 de la Ley 1780 de 2016.

Dado que, la Corporación continuó capacitando a población no aportante al sistema de subsidio familiar, con lo cual, según la Corte, la norma invalidada no sólo desconocía el principio de reserva de ley, sino también el mandato de destinación sectorial de las contribuciones parafiscales, y los principios de solidaridad, igualdad y equidad.

CARGO QUINTO: Por presunto incumplimiento a los artículos 19 de la ley 1636 de 2013 y el parágrafo 3 del artículo 2.2.6.1.3.14 del Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015, que estipula “Son de administración todos aquellos gastos relacionados directa y esencialmente con procesos de soporte, auditoría, planeación o coordinación para la prestación de los servicios relacionados con el Mecanismo de Protección al Cesante.”

Lo anterior presuntamente por aplicar recursos en gastos no relacionados con la prestación del servicio básico del Mecanismo de Protección al Cesante, dando un uso diferente al establecido en la norma señalada concordante con las resoluciones 1484 de 2014 y 2997 de 2021 en las cuales, no se contemplan gastos por cuotas de tarjeta de crédito.

CARGO FORMULADO A DEYANIRA RIVERA SALGADO, quien funge como Revisora Fiscal Principal de la Caja de Compensación Familiar del Caquetá – COMFACA:

CARGO ÚNICO: Presunto incumplimiento de la función de Revisor Fiscal de la Caja de Compensación Familiar del Caquetá – COMFACA, señalada en el numeral 2 del artículo 49 de la Ley 21 de 1982, que le impone la de: “Dar oportuna cuenta, por escrito, a la Asamblea, al Consejo Directivo, al Director Administrativo y a la Superintendencia del Subsidio Familiar según los casos, de las irregularidades que ocurran en el funcionamiento de la entidad y en el desarrollo de sus actividades.

2. **MODALIDAD DE LA SANCIÓN:** MULTA EN DOS NIVELES Y AMONESTACIÓN

Imposición de sanción personal de MULTA

CÉSAR AUGUSTO TRUJILLO BARRETO, en su condición de Director Administrativo principal de la Caja de Compensación Familiar del Caquetá – COMFACA: CUATROCIENTOS CINCUENTA (450) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES DIARIOS VIGENTES, equivalentes a la suma de DIECINUEVE MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA PESOS M/CTE ($19.499.850).

DEYANIRA RIVERA SALGADO, quien funge como Revisora Fiscal Principal de la Caja de Compensación Familiar del Caquetá – COMFACA: DOSCIENTOS (200) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES DIARIOS VIGENTES, equivalentes a la suma de OCHO MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS PESOS ($8.666.600)

3. EXPLICAR LAS RAZONES DE HECHO Y DERECHO PARA IMPONER LA SANCIÓN

3.1. Razones de hecho:

- Se acreditó que **COMFACA** no verificó los requisitos exigidos para el acceso al Mecanismo de Protección al Cesante, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1636 de 2013 y el artículo 2.2.6.1.3.9 del Decreto 1072 de 2015.
- Se demostró que se aplicaron recursos del Fondo de Solidaridad (FOSFEC) en gastos no autorizados, como refrigerios y bienestar laboral, lo cual contraviene el artículo 19 de la Ley 1636 de 2013 y el parágrafo 3 del artículo 2.2.6.1.3.14 del Decreto 1072 de 2015.
- Se evidenció que COMFACA capacitó a población no aportante, aplicando una norma derogada (art. 22 de la Ley 1780 de 2016), lo que constituye una incorrecta aplicación del derecho.
- La investigada no dio cuenta oportuna de estas irregularidades a los órganos competentes, incumpliendo su deber funcional como Revisora Fiscal según el artículo 49 de la Ley 21 de 1982.

3.2. Razones de derecho:

- Se configuró la infracción administrativa por incumplimiento de funciones legales, conforme a los artículos 55 y 49 de la Ley 21 de 1982.
- Se vulneraron normas reglamentarias que regulan el uso de recursos parafiscales, conforme al Decreto 1072 de 2015 y la Ley 1636 de 2013.

- Se afectó el bien jurídico tutelado del sistema del subsidio familiar, que busca garantizar derechos fundamentales como el trabajo, la dignidad humana y la protección social.
- Se aplicaron los criterios de dosimetría del artículo 50 del CPACA, destacando:

    - El daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.
    - La falta de diligencia en el cumplimiento de los deberes legales.

- La Superintendencia tiene competencia sancionatoria conforme al artículo 24 de la Ley 789 de 2002 y el Decreto 2595 de 2012.

4. IMPACTO SOCIAL

La aplicación de la sanción a COMFACA, derivada del incumplimiento normativo en la administración de recursos del Mecanismo de Protección al Cesante y del uso indebido del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), representa un hito importante en el fortalecimiento del sistema de inspección, vigilancia y control sobre las Cajas de Compensación Familiar en Colombia.

Esta medida genera un impacto social positivo y profundo en diversos niveles, que se describen a continuación:

- **Protección efectiva de los recursos públicos con destinación social**

Las sanciones impuestas permiten preservar la integridad de los recursos parafiscales destinados a atender situaciones de desempleo, evitando su desvío hacia fines no autorizados, o actividades sin justificación normativa. Al garantizar el uso correcto de estos recursos, se protege el derecho de los ciudadanos cesantes a recibir beneficios reales y eficaces para su reinserción laboral y su sostenimiento económico, máxime cuando el sistema del subsidio familiar tiene como finalidad garantizar derechos fundamentales como el trabajo, la dignidad humana y la protección social.

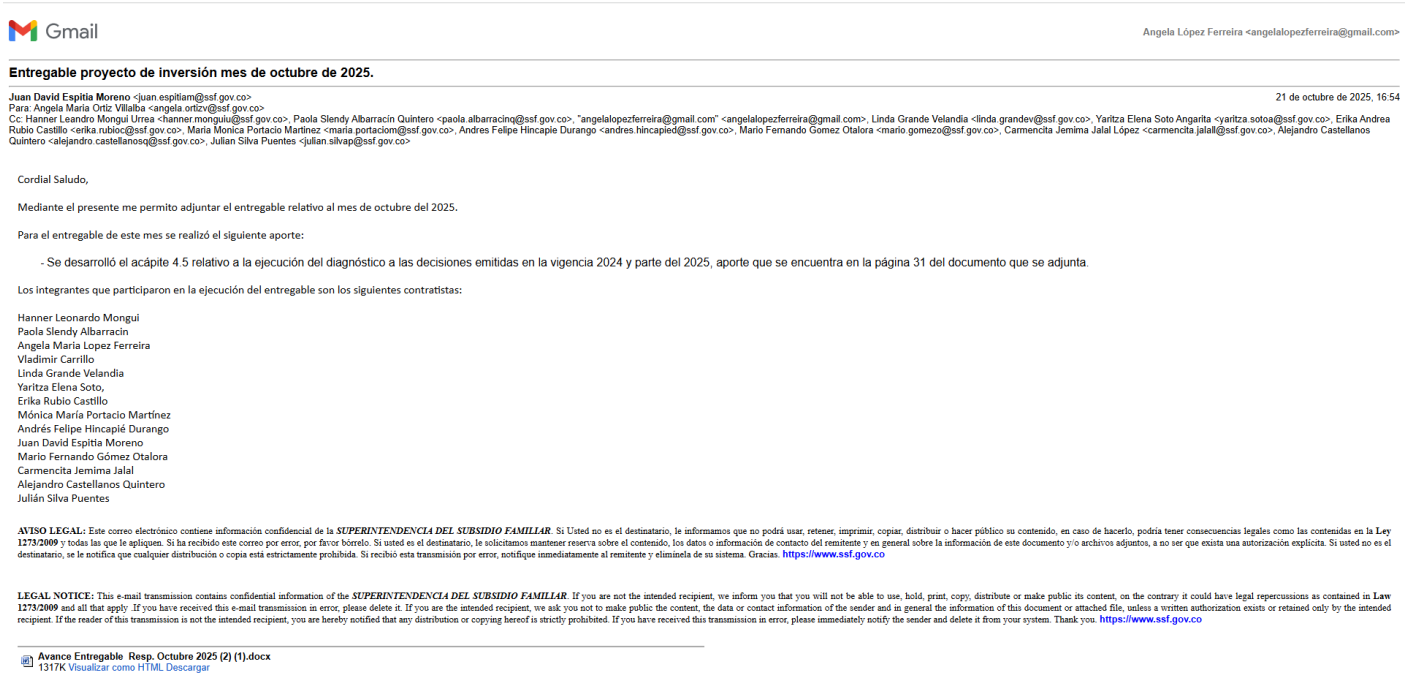
Al sancionar el uso indebido de estos mecanismos, se protege directamente el derecho de los cesantes a acceder a programas que les permitan superar su situación de vulnerabilidad, asegurando que los recursos realmente lleguen a quienes los necesitan.

- **Restablecimiento del principio de legalidad y del uso debido del derecho**

A través de la imposición de las sanciones, se refuerza la obligación de aplicar correctamente el ordenamiento jurídico vigente. Esto contribuye a la equidad en el acceso a los programas sociales y fortalece la seguridad jurídica de los procedimientos. Al pie de esto, se promueve una mayor transparencia en la gestión de las Cajas de Compensación Familiar, al dejar claro que las omisiones y desviaciones normativas, incluso por parte de figuras como la Revisoría Fiscal, conllevan consecuencias. Esto envía un mensaje claro de que el control institucional está activo y dispuesto a actuar frente a fallas administrativas, lo cual fortalece la confianza de la ciudadanía en las instituciones del sistema de subsidio familiar.

Sumado a lo anterior, la imposición de estas sanciones sienta un **precedente correctivo y preventivo** que incentiva a otras entidades del sistema a revisar, ajustar y cumplir rigurosamente con sus funciones legales. De esta manera, se promueve una cultura organizacional basada en la legalidad, la ética y la rendición de cuentas, elevando la calidad y legitimidad del servicio que prestan las Cajas de Compensación Familiar.

Finalmente, al haber sancionado estos comportamientos, se evita que **irregularidades similares se reproduzcan**, lo cual protege a largo plazo los fondos comunes de los trabajadores y empresas afiliadas. La prevención del uso indebido de estos recursos mitiga riesgos sociales como la pérdida de confianza en el sistema, la ineficiencia en la atención de los desempleados y el desvío del propósito redistributivo del subsidio familiar.



Gmail — Angela López Ferreira <angelalopezferreira@gmail.com>

Entregable proyecto de inversión mes de octubre de 2025.

Juan David Espitia Moreno <juan.espitiam@ssf.gov.co> — 21 de octubre de 2025, 16:54
Para: Angela María Ortiz Villalba <angela.ortizv@ssf.gov.co>
Cc: Hanner Leandro Monguí Urrea <hanner.monguiu@ssf.gov.co>, Paola Slendy Albarracín Quintero <paola.albarracinq@ssf.gov.co>, "angelalopezferreira@gmail.com" <angelalopezferreira@gmail.com>, Linda Grande Velandia <linda.grandev@ssf.gov.co>, Yaritza Elena Soto Angarita <yaritza.sotoa@ssf.gov.co>, Erika Andrea Rubio Castillo <erika.rubioc@ssf.gov.co>, María Mónica Portacio Martínez <maria.portaciom@ssf.gov.co>, Andres Felipe Hincapie Durango <andres.hincapied@ssf.gov.co>, Mario Fernando Gomez Otalora <mario.gomezo@ssf.gov.co>, Carmencita Jemima Jalal López <carmencita.jalall@ssf.gov.co>, Alejandro Castellanos Quintero <alejandro.castellanosq@ssf.gov.co>, Julian Silva Puentes <julian.silvap@ssf.gov.co>

Cordial Saludo,

Mediante el presente me permito adjuntar el entregable relativo al mes de octubre del 2025.

Para el entregable de este mes se realizó el siguiente aporte:

- Se desarrolló el acápite 4.5 relativo a la ejecución del diagnóstico a las decisiones emitidas en la vigencia 2024 y parte del 2025, aporte que se encuentra en la página 31 del documento que se adjunta.

Los integrantes que participaron en la ejecución del entregable son los siguientes contratistas:

Hanner Leonardo Monguí
Paola Slendy Albarracin
Angela Maria Lopez Ferreira
Vladimir Carrillo
Linda Grande Velandia
Yaritza Elena Soto,
Erika Rubio Castillo
Mónica María Portacio Martínez
Andrés Felipe Hincapié Durango
Juan David Espitia Moreno
Mario Fernando Gómez Otalora
Carmencita Jemima Jalal
Alejandro Castellanos Quintero
Julián Silva Puentes

AVISO LEGAL: Este correo electrónico contiene información confidencial de la ***SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR***. Si Usted no es el destinatario, le informamos que no podrá usar, retener, imprimir, copiar, distribuir o hacer público su contenido, en caso de hacerlo, podría tener consecuencias legales como las contenidas en la **Ley 1273/2009** y todas las que le apliquen. Si ha recibido este correo por error, por favor bórrelo. Si usted es el destinatario, le solicitamos mantener reserva sobre el contenido, los datos o información de contacto del remitente y en general sobre la información de este documento y/o archivos adjuntos, a no ser que exista una autorización explícita. Si usted no es el destinatario, se le notifica que cualquier distribución o copia está estrictamente prohibida. Si recibió esta transmisión por error, notifique inmediatamente al remitente y elimínela de su sistema. Gracias. https://www.ssf.gov.co

LEGAL NOTICE: This e-mail transmission contains confidential information of the ***SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR***. If you are not the intended recipient, we inform you that you will not be able to use, hold, print, copy, distribute or make public its content, on the contrary it could have legal repercussions as contained in **Law 1273/2009** and all that apply. If you have received this e-mail transmission in error, please delete it. If you are the intended recipient, we ask you not to make public the content, the data or contact information of the sender and in general the information of this document or attached file, unless a written authorization exists or retained only by the intended recipient. If the reader of this transmission is not the intended recipient, you are hereby notified that any distribution or copying hereof is strictly prohibited. If you have received this transmission in error, please immediately notify the sender and delete it from your system. Thank you. https://www.ssf.gov.co

Avance Entregable Resp. Octubre 2025 (2) (1).docx
1317K Visualizar como HTML Descargar

Supersubsidio

ANÁLISIS Y PROCEDIBILIDAD DEL REPORTE DE SANCIONES DE LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILAR Y DE SUS COLABORADORES, COMO INSTRUMENTO DE ATENUACIÓN O AGRAVACIÓN EN LA TASACIÓN E IMPOSICIÓN DE FUTURAS SANCIONES

Superintendencia Delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales

Actividad: Organizar la Información sobre el Control Legal y la aplicación de planes de contingencia Para La Descongestión De Este Proceso.

Contratistas:

Mónica María Portacio Martínez
Andrés Felipe Hincapié Durango
Juan David Espitia Moreno
Mario Fernando Gómez Otalora
Carmencita Jemima Jalal
Alejandro Castellanos Quintero
Julián Silva Puentes

SuperSubsidio
Dirección: Carrera 69 No. 25B - 44. Pisos 3, 4 y 7
Edificio World Business Port
Conmutador: (+57) (601) 348 78 00
Línea Gratuita: (+57) 018000 910 110
Correo institucional: ssf@ssf.gov.co

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN 3

☐ MARCO NORMATIVO Y REGULACIÓN DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR 5

☐ EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y LA TASACIÓN DE SANCIONES. 7

☐ EL REPORTE DE SANCIONES COMO INSTRUMENTO DE ATENUACIÓN O AGRAVACIÓN 9

☐ VIABILIDAD Y JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DE LA PUBLICIDAD DEL BOLETÍN INFORMATIVO DE LAS SANCIONES IMPUESTAS A LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR. 10

1.2. ALCANCE DEL DOCUMENTO 15

1.3. JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DE GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES 16

2. Objetivos 17

2.1. Objetivo General 17

2.2. Objetivos Específicos 18

3. Marco Conceptual y Normativo 19

3.1. Casos Similares en la legislación colombiana o de aplicación Administrativa. 19

3.1.1. Responsables Fiscales Contraloría General de la Nación. 21

3.1.2. Registro Único de Proponentes- RUP 22

3.1.3. Registro Único Empresarial y Social - RUES 24

4. Diagnóstico Imposiciones de Sanciones impartidas por la Delegada en aspectos relacionados con la Responsabilidad Administrativa 26

5. Mecanismo del reporte y su aplicación en la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionatorios 45

6. Conclusiones. 45

1. INTRODUCCIÓN

En Colombia, las Cajas de Compensación Familiar (CCF) son entidades encargadas de administrar recursos para el bienestar de los trabajadores, mediante la prestación de servicios sociales, subsidios y programas orientados a mejorar la calidad de vida de los afiliados. Sin embargo, como cualquier entidad administrativa, las CCF están sujetas a un marco normativo que establece procedimientos y sanciones para aquellas que incumplen sus obligaciones legales y reglamentarias.

El reporte de sanciones de estas entidades, así como el de sus trabajadores, se convierte en un instrumento relevante dentro del ámbito administrativo, tanto para el análisis de su comportamiento futuro como para la tasación de futuras sanciones.

La graduación de las sanciones en los procedimientos administrativos sancionatorios es fundamental por varias razones que buscan asegurar la justicia, la proporcionalidad y la eficacia del sistema sancionador. Frente al principio de proporcionalidad, La graduación permite que la sanción impuesta sea proporcional a la gravedad de la infracción cometida. Sin esta diferenciación, todas las infracciones, desde las más leves hasta las más graves, podrían recibir la misma sanción, lo cual resultaría injusto y desproporcionado. Este principio, va de la mano con la adecuación al daño causado, donde resulta importante resaltar que una sanción graduada toma en cuenta el daño o el riesgo generado por la conducta infractora. Esto asegura que la respuesta de la administración sea coherente con el impacto real de la infracción en el ordenamiento jurídico y en los intereses protegidos.

De otro lado, frente al principio de igualdad, si bien este exige que se trate igual a los iguales, también implica que se puede y debe tratar diferente a los que se encuentran en situaciones diferentes. Al respecto, la graduación de las sanciones permite aplicar este principio, ajustando la respuesta sancionadora a las particularidades de cada caso. De esta forma, al establecer criterios objetivos para la graduación, se reduce el riesgo de que la imposición de sanciones sea arbitraria o dependa del criterio subjetivo del funcionario actuante.

Otro aspecto relevante guarda relación con la finalidad preventiva y correctiva de la sanción. Una escala de sanciones bien definida y aplicada envía un mensaje claro a los administrados sobre las consecuencias de sus acciones. Las sanciones más graves para infracciones más serias tienen un mayor poder disuasorio. De otro lado, la posibilidad de recibir una sanción proporcional a la infracción incentiva a los administrados a cumplir con las normas, ya que perciben que el sistema sancionador es justo y equitativo. En algunos casos, la graduación puede considerar la capacidad económica del infractor para asegurar que la sanción cumpla su finalidad sin resultar confiscatoria o desproporcionada en relación con su situación particular.

Los anteriores aspectos brindan seguridad jurídica y predictibilidad en el marco de la graduación de las sanciones. Lo anterior, por cuanto un sistema de graduación de sanciones bien establecido y publicado permite a los administrados conocer de antemano las posibles consecuencias de sus actos, lo que contribuye a la seguridad jurídica y a la predictibilidad de las decisiones administrativas. En ese orden, la existencia de criterios claros de graduación facilita la labor de los administrados al ejercer su derecho de defensa, ya que pueden argumentar sobre la proporcionalidad de la sanción propuesta en relación con los hechos y los criterios establecidos.

De conformidad a lo señalado, la necesidad de establecer unos parámetros claros y específicos encaminados a graduar las sanciones. Le otorga una eficacia al procedimiento sancionatorio, pues por un lado, le brinda legitimidad al sistema, puesto que un sistema sancionador que aplica sanciones proporcionales y justificadas goza de mayor legitimidad ante los administrados y la sociedad en general, lo que facilita la aceptación y el cumplimiento de las decisiones administrativas. Así mismo, genera una optimización de los recursos, ya que, al enfocar las sanciones más severas en las infracciones más graves, se optimizan los recursos de la administración, evitando la imposición de sanciones desproporcionadas en casos menores.

En síntesis, la graduación de las sanciones en los procedimientos administrativos sancionatorios no constituye solo una cuestión de justicia individual, sino también una necesidad para garantizar la eficacia, la legitimidad y la proporcionalidad del sistema sancionador en su conjunto, contribuyendo así al mantenimiento del orden jurídico y al cumplimiento de los fines de la administración pública.

Este trabajo tiene como objetivo analizar la procedibilidad del reporte de sanciones de las Cajas de Compensación Familiar y de sus trabajadores, evaluando si dicho reporte puede tener un efecto de atenuación o agravación en la imposición de sanciones futuras por parte de las autoridades competentes.

- **MARCO NORMATIVO Y REGULACIÓN DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR**

La Superintendencia del Subsidio Familiar, con base en lo previsto en el artículo 3º de la Ley 25 de 1981 "Por la cual se crea la Superintendencia del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones", señala:

> "Corresponde a la Superintendencia del Subsidio Familiar ejercer la inspección y vigilancia de las entidades encargadas de recaudar los aportes y pagar las asignaciones del subsidio familiar, con el propósito de que su constitución y funcionamiento se ajusten a las leyes, los decretos y a los mismos estatutos internos de la entidad vigilada."

Por medio del Decreto 2595 de 2012 "*Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia del Subsidio Familiar y se determinan las funciones de sus dependencias"* se estableció en el artículo 1º que le compete:

> "(…) la supervisión de las Cajas de Compensación Familiar, organizaciones y entidades recaudadoras y pagadoras del subsidio familiar en cuanto al cumplimiento de este servicio y sobre las entidades que constituyan o administren una o varias entidades sometidas a su vigilancia, con el fin de preservar la estabilidad, seguridad y confianza del sistema del subsidio familiar para que los servicios sociales a su cargo lleguen a la población de trabajadores afiliados y sus familias bajo los

principios de eficiencia, eficacia, efectividad y solidaridad en los términos señalados en la ley (…)"

Las normas que regulan el Sistema del Subsidio Familiar identifican los derechos objeto de protección, tipifican las faltas y establecen las sanciones, de suerte que la Superintendencia del Subsidio Familiar, en su función de velar por la protección del subsidio familiar, pueda castigar el comportamiento que resulte violatorio a las normas Régimen que lo desarrolla, con base en los parámetros que el legislador haya determinado para la conducta materia de investigación.

En los numerales 16, 17 y 18 de la Ley 789 de 2002 "*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",* se dispuso entre las funciones y facultades de la Superintendencia del Subsidio Familiar, la potestad para imponer sanciones a sus vigilados por desatención a las instrucciones u órdenes que imparta sobre violaciones legales reglamentarias o estatutarias establecidas en amonestación escrita y multas. De modo que, basta con desconocer alguna de las disposiciones que regulan el Régimen del Subsidio Familiar para que la administración en cabeza de este Ente de Control pueda ejercer su potestad sancionatoria, mediante la actuación administrativa correspondiente.

La Superintendencia del Subsidio Familiar, ejerce funciones de inspección, vigilancia y control frente a quienes se encargan de recaudar los aportes y pagar las asignaciones del Subsidio Familiar. Estas funciones se encuentran desarrolladas en el artículo 24 de la Ley 789 de 2002 y respecto a su ejecución el Decreto 2595 de 2012 establece la estructura de la Superintendencia y determinan las funciones de sus dependencias.

En este contexto, le corresponde a la Superintendencia Delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales, entre otros, dar cumplimiento a los artículos 16, 17 y 18 de la Ley 789 de 2002, relativos a la imposición de sanciones a las Cajas de Compensación Familiar por el incumplimiento de las normas que rigen su actuación.

En la Superintendencia Delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales, se gradúan actualmente las sanciones únicamente bajo los criterios definidos en el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011 que se describen a continuación:

"Graduación de las sanciones. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones

administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:

1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.
2. Beneficio económico obtenido por el infractor para su o a favor de un tercero.
3. Reincidencia en la comisión de la infracción.
4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.
5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.
6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.
7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.
8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas".

En consecuencia, la Delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales adelanta el proceso sancionatorio administrativo conforme los parámetros establecido en la Ley 1437 de 2011 y con el respeto de las garantías a los principios legales y constitucionales

- **EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y LA TASACIÓN DE SANCIONES.**

La tasación de sanciones debe cumplir con el principio de proporcionalidad, que busca una relación equilibrada entre la gravedad de la infracción cometida y la sanción impuesta. El reporte de sanciones previas, si bien puede servir como un factor a tener en cuenta para la imposición de nuevas sanciones, no debe ser el único criterio, sino que debe ser evaluado dentro del **contexto global** de la conducta infractora.

- **Evaluación de los antecedentes**: La existencia de sanciones previas puede ser un factor que **agrave o atenúe** la nueva sanción. En este sentido, es necesario que la autoridad administrativa tenga en cuenta si la infracción cometida es una reiteración de conductas previas o si, por el contrario, la entidad o trabajador ha demostrado una actitud de mejora.

- **La valoración de los medios correctivos**: Además del reporte de sanciones, deben considerarse las **acciones correctivas** emprendidas por las CCF y sus trabajadores tras haber sido sancionados, tales como la

adopción de medidas preventivas, el cumplimiento de plazos para rectificar los errores cometidos o la implementación de nuevos procedimientos que aseguren el cumplimiento normativo en el futuro.

El principio de proporcionalidad constituye un instrumento fundamental en la toma de decisiones administrativas, en tanto permite adecuar los medios empleados a los fines perseguidos. Dada la complejidad inherente a la función administrativa, que implica conciliar el deber de velar por el bienestar ciudadano con la necesidad de actualizar el sistema para su mejor funcionamiento, surge una multiplicidad de conflictos normativos. Entre estos, destacan las colisiones entre derechos fundamentales, derechos adquiridos y el interés general versus el particular.

En este contexto, la aplicación del principio de proporcionalidad se torna casi imperativa, toda vez que permite evaluar la legitimidad y eficacia de las medidas adoptadas. A través de este principio, se busca garantizar que las decisiones administrativas sean necesarias, adecuadas y proporcionales a los objetivos perseguidos, sin imponer cargas excesivas o desproporcionadas a los ciudadanos.
Así, el principio de proporcionalidad[1] emerge como un criterio rector en la toma de decisiones administrativas, que permite conciliar los intereses en juego y promover una gestión pública más justa y eficiente.

En la búsqueda de la mejor prestación de servicios, las cajas de compensación familiar, pese a su naturaleza jurídica privada y sin ánimo de lucro, no pueden soslayar la importancia práctica que conlleva la aplicación del test de proporcionalidad en el desarrollo de sus actividades misionales. Dado que administran fondos públicos, conceden subsidios y aplican sanciones administrativas, sus actuaciones pueden tener un impacto directo en el patrimonio de los ciudadanos y en sus condiciones de vida.

En efecto, la gestión de recursos públicos y la implementación de medidas que afectan a los particulares y/o administrados, sitúan a las cajas de compensación familiar en una posición de garantes del interés general y de los derechos fundamentales. Por tanto, la aplicación del test de proporcionalidad se vuelve esencial para garantizar que las decisiones adoptadas sean razonables, necesarias y proporcionales a los fines perseguidos, sin imponer cargas excesivas o desproporcionadas a los ciudadanos.

[1] Corte constitucional, Sentencia C-022 de 1996.

De esta manera, la incorporación del test de proporcionalidad en la toma de decisiones de las cajas de compensación familiar contribuiría a fortalecer la legitimidad y eficacia de sus actuaciones, y a promover una gestión más transparente y responsable de los recursos públicos.

¿Cómo se aplica el principio de proporcionalidad?

Para la aplicación efectiva del test de proporcionalidad, es fundamental seguir las pautas jurisprudenciales establecidas por la Corte Constitucional. Este análisis se estructura en tres etapas fundamentales[2]:

1. **Idoneidad o adecuación**: La medida adoptada por la Caja de Compensación Familiar debe ser suficientemente apta y adecuada para lograr el fin constitucionalmente legítimo que se pretende alcanzar. Este fin debe ser deseable y de imperiosa consecución, y la medida debe ser idónea para contribuir a su logro.
2. **Necesidad**: La limitación a un derecho fundamental debe ser indispensable para alcanzar el objetivo legítimo previamente descrito. Entre todos los medios existentes para lograr este fin, se debe elegir aquel que sea menos lesivo y que cause la menor injerencia posible en la efectividad del derecho intervenido.
3. **Proporcionalidad en sentido estricto**: En esta etapa, se evalúa si la restricción a los derechos fundamentales generada por la medida cuestionada es equivalente a los beneficios que reporta. Se pondera si la medida resulta proporcionada o desproporcionada en relación con los intereses jurídicos en juego. En otras palabras, se comparan los beneficios y costos de la medida para determinar si se ajusta al ordenamiento constitucional y si la relación de costo-beneficio es favorable a los intereses constitucionales en controversia.

A través de estas tres etapas, el test de proporcionalidad permite evaluar la legitimidad y constitucionalidad de las medidas adoptadas por las Cajas de Compensación Familiar, garantizando que se respeten los derechos fundamentales y se promueva una gestión más justa y eficiente.

➢ EL REPORTE DE SANCIONES COMO INSTRUMENTO DE ATENUACIÓN O AGRAVACIÓN

Concepto y Procedibilidad del Reporte de Sanciones: El reporte de sanciones se refiere al registro y la divulgación formal de las sanciones que se

[2] Corte Constitutional, Sentencia 144 de 2015

imponen tanto a las Cajas de Compensación Familiar como a sus trabajadores. Este informe puede ser utilizado como evidencia para determinar si una sanción futura debe ser atenuada o agravada, dependiendo de las circunstancias en las cuales se haya cometido la infracción original, si el infractor ha mostrado arrepentimiento o tomado medidas correctivas, o si ha repetido la infracción en el tiempo.

Efecto de Atenuación: En algunos casos, el reporte de sanciones puede ser considerado un factor atenuante. Esto ocurre cuando el infractor ha cumplido con las obligaciones posteriores a la sanción (como el pago de multas o la corrección de irregularidades), y ha demostrado buena conducta o comportamiento correctivo. En este contexto, el informe de sanciones podría influir positivamente en la tasación de futuras sanciones, ya que se podría considerar que la entidad o el trabajador ha aprendido de la infracción cometida y ha tomado medidas para corregir su comportamiento.

- **VIABILIDAD Y JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DE LA PUBLICIDAD DEL BOLETÍN INFORMATIVO DE LAS SANCIONES IMPUESTAS A LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR.**

El reporte de sanciones es una herramienta fundamental y legalmente obligatoria para la Superintendencia del Subsidio Familiar en el ejercicio de sus funciones. Su procedencia y validez se fundamentan en dos pilares normativos interconectados: el principio rector de la publicidad cuyo marco normativo es de carácter constitucional, y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

El principio de publicidad, consagrado en el Artículo 209 de la Constitución Política, establece que la función administrativa se debe desarrollar bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Este mandato no es una simple formalidad, sino un derecho fundamental que permite a los supervisados y a la sociedad en general conocer las decisiones del Estado. Ello significa que la administración debe actuar de forma transparente y permitir que sus decisiones sean conocidas por los ciudadanos.

La materialización de este principio en el ámbito sancionatorio se manifiesta a través del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto a que eleva la publicidad a un principio rector de todo procedimiento administrativo, incluyendo los sancionatorios. Así, el reporte de una sanción, plasmado en un acto administrativo que se notifica y se hace público, es la forma en que la Superintendencia cumple con su deber constitucional y legal.

Además de su función de transparencia, el reporte de sanciones tiene un impacto directo y crucial en la eficacia de la sanción. Al quedar debidamente documentado, el reporte permite a la Superintendencia del Subsidio Familiar aplicar el criterio de valoración de la reincidencia del Artículo 50 del CPACA. De esta manera, el reporte de una sanción anterior se convierte en un factor agravante que permite a la autoridad graduar (tasar) la nueva multa de manera proporcional y, así, sancionar con mayor rigor a quienes persisten en el incumplimiento de la norma.

Aunque las Cajas de Compensación Familiar son entidades privadas, administran recursos de carácter parafiscal, es decir, son fondos públicos con destinación específica. Las sanciones impuestas por la Superintendencia del Subsidio Familiar son actos que buscan proteger el manejo de esos recursos y garantizar el bienestar de los trabajadores. Por lo tanto, el acceso a esa información es de interés general y no está sujeta a reserva.

En consecuencia de lo anterior, la publicidad del reporte de sanciones es el eslabón que conecta la obligación constitucional de transparencia con la facultad sancionadora de la Superintendencia, haciendo que el pasado de una Caja de Compensación Familiar o de sus directivos, tenga una consecuencia directa en el presente y futuro de sus actuaciones regulatorias.

Resulta importante mencionar que la publicidad del boletín informativo, encuentra justificación en la ley 2195 de 2022 **"**por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones" atendiendo a que para esta disposición normativa la transparencia es un valor fundamental, la cual se encuentra conectada con la publicidad de las decisiones de las entidades estatales.

La publicación de las sanciones impuestas por la Superintendencia a través de un boletín informativo en el marco de su competencia es crucial para varios propósitos. Permite la transparencia y la divulgación de información, fomenta el cumplimiento normativo y sirve como elemento disuasorio para futuras infracciones. Además, protege a los consumidores al advertirles sobre prácticas comerciales ilegales y ayuda a mantener la integridad del mercado.

La publicidad de los actos sancionatorios administrativos no constituye una vulneración al derecho a la intimidad ni genera reserva legal, salvo que exista una disposición normativa expresa que así lo determine. En consecuencia, es jurídicamente procedente que la Superintendencia del Subsidio Familiar publique, a través de un boletín institucional las sanciones impuestas a las Cajas de Compensación Familiar, siempre que se trate de actos administrativos que hayan adquirido firmeza, es decir, que se encuentren ejecutoriados. Esta

práctica no solo se ajusta al marco legal vigente, sino que también se alinea con los principios constitucionales de transparencia, acceso a la información pública y control ciudadano. La divulgación de estas decisiones permite que la ciudadanía conozca de manera oportuna y veraz la gestión tanto de las Cajas de Compensación como de la Superintendencia, lo cual fortalece el ejercicio del control social, promueve la rendición de cuentas y asegura que la información relevante esté disponible de forma clara, sistemática y accesible para todos los interesados.

La publicidad de las sanciones impuestas por la Delegada adquiere una relevancia especial en el contexto de la función administrativa, ya que contribuye significativamente a garantizar la transparencia en la actuación de la autoridad de control. Esta práctica no solo refuerza la legitimidad de las decisiones sancionatorias adoptadas, sino que también permite a la ciudadanía ejercer un control social efectivo sobre las entidades vigiladas, en este caso, las Cajas de Compensación Familiar, así como sobre la propia Superintendencia. Al divulgar de manera clara, estructurada y accesible los actos sancionatorios que han quedado en firme, se fomenta una cultura de legalidad y cumplimiento normativo, se incentiva la autorregulación por parte de las entidades sujetas a vigilancia y se consolida la confianza pública en la imparcialidad, objetividad y rigor técnico de la autoridad sancionadora. De esta manera, la función sancionadora no solo cumple con su propósito correctivo, sino que también adquiere una dimensión preventiva y pedagógica, orientada a fortalecer el sistema del subsidio familiar y a proteger los derechos de los beneficiarios del mismo.

La publicación de las sanciones a través de boletines es jurídicamente procedente y compatible con los principios de publicidad y transparencia administrativa. No existe reserva legal que limite dicha publicidad, por lo que constituye una buena práctica de control social y rendición de cuentas hacia los afiliados y garantiza el principio de transparencia administrativa. De igual forma es importante tener como referencia que otras superintendencias (Financiera, SIC, Supersalud) publican periódicamente boletines con sanciones a vigilados, como mecanismo de control social, sin embargo debe tenerse en cuenta en dicho boletín la protección a datos sensibles.

Por los argumentos expuestos, es razonable concluir que dotar de publicidad a las sanciones en firme impuestas a las entidades vigiladas es una medida que resulta conforme al ordenamiento jurídico, se encuentra fundamentada legal y constitucionalmente. Aunado a su viabilidad, se encuentra que es una medida que resulta necesaria al materializar principios de publicidad, transparencia, eficacia, prevención, los cuales representan elementos axiológicos esenciales en la función administrativa.

¿**Qué otras Superintendencias han implementado un boletín informativo o un reporte de sus procesos administrativos sancionatorios y las decisiones administrativas?.**

Se torna importante precisar a título de ejemplo la experiencia de otras Superintendencias en la implementación de reportes que imprimen de publicidad sus actuaciones mediante reportes o boletines en los cuales consignan la información relevante, excluyendo aquellos datos que se encuentran sometidos a reserva legal.

Algunas superintendencias en Colombia, han implementado reportes o boletines sobre sus procesos administrativos sancionatorios para dar a conocer las investigaciones, manteniendo informada continuamente a la ciudadanía. La superintendencia Financiera, la superintendencia de Industria y Comercio y la superintendencia de sociedades, son entidades que actualizan sus plataformas y portales periódicamente bajo la ley de trasparencia. Entre estas superintendencias se encuentran las siguientes:

Superintendencia Financiera de Colombia (SFC):
Publica en su sitio web un boletín de sanciones con resoluciones ejecutoriadas, donde informa sobre multas y decisiones contra vigilados.

Superintendencia de Industria y Comercio (SIC):
Tiene un boletín de protección al consumidor y publica resoluciones sancionatorias, especialmente en temas de libre competencia y protección de datos personales.

Superintendencia de Sociedades (Supersociedades):
Difunde informes de sanciones administrativas relacionadas con prácticas societarias indebidas, lavado de activos y gobierno corporativo.

Superintendencia Nacional de Salud (Supersalud):
Publica en su página web un boletín de sanciones y medidas administrativas, donde informa a la opinión pública sobre EPS e IPS sancionadas.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios): Maneja un boletín de sanciones y medidas administrativas que reporta decisiones contra prestadores de energía, acueducto y aseo.

Para traer a colación una evidencia de la implementación de este tipo de reportes, se considera pertinente traer a colación el caso de la Superintendencia de Industria y Comercio, la cual en su página web tiene un espacio denominado boletines jurídicos creado para darle publicidad a las decisiones administrativas tomadas:

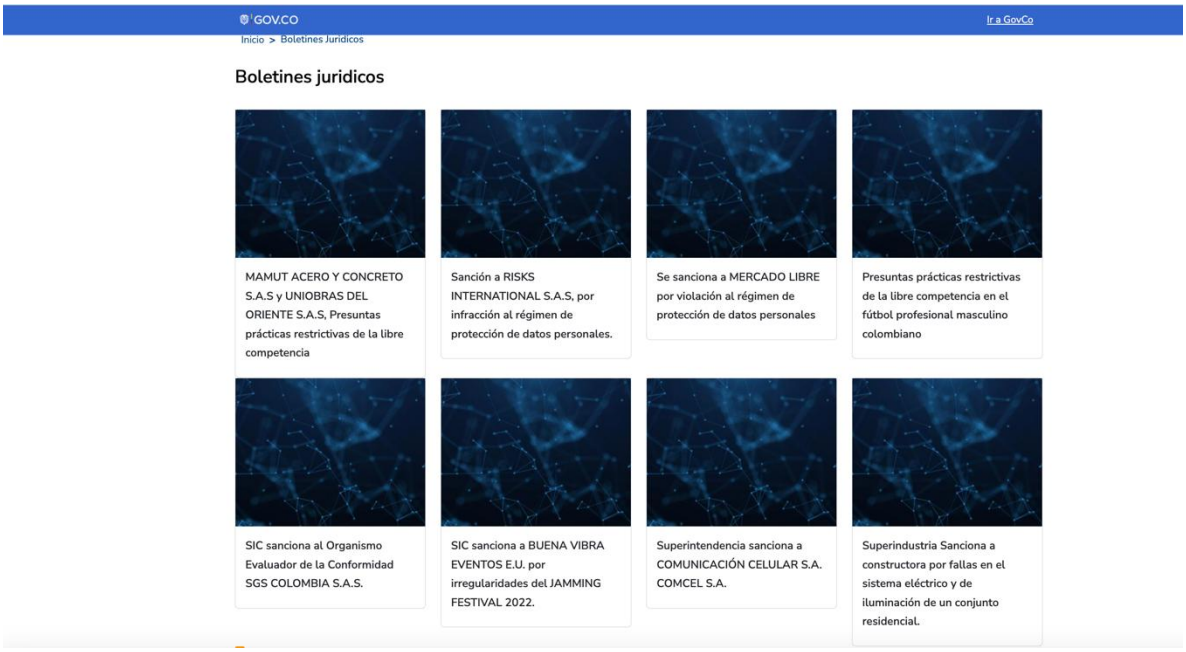


Ilustración tomada del siguiente link: https://sedeelectronica.sic.gov.co/taxonomy/term/526

Al ingresar a alguno de los boletines, se encuentra un resumen del caso, que para el caso en concreto de la sanción a Mercado Libre, se encuentra lo siguiente:

> *"La Dirección de Investigaciones de Protección de Datos Personales de esta Superintendencia sancionó a **MERCADO LIBRE COLOMBIA LTDA**,*

con una multa de $214.405.120, por infringir las normas sobre protección de datos personales.
En este caso, se logró establecer que la empresa investigada desconoció la prohibición de tratamiento de datos personales sensibles; esto —en mayor medida—, al condicionar el acceso a la cuenta de una persona al suministro de su información biométrica a través de reconocimiento facial"

Aunado a lo anterior, se encuentra un link de descarga del acto administrativo para que los ciudadanos puedan descargar y conocer el contenido de la decisión, garantizando de esta manera el principio de publicidad y el acceso de la ciudadanía a las decisiones de la administración.

Lo anterior es una clara evidencia de la forma en que otras entidades han materializado el principio de publicidad implementando boletines y reportes de sus decisiones, probándose de esta manera la viabilidad de la medida que es objeto de investigación en el presente documento.

1.2. ALCANCE DEL DOCUMENTO

El contenido de este documento se centra en hacer un estudio de la necesidad de contar con un registro de las sanciones que impone la Superintendencia del Subsidio Familiar a las Cajas de Compensación Familiar en Colombia, con ocasión de las facultades que impone el artículo 16 del Decreto 2595 de 2012, así como, analizar la necesidad y viabilidad de contar con un registro sistematizado de las sanciones impuestas por la Superintendencia del Subsidio Familiar a las Cajas de Compensación Familiar, a sus directivos y empleados.

En miras de cumplir con ese objetivo, como primera medida, se identificarán todas las sanciones impuestas por la Superintendencia clasificadas por Caja de Compensación. Posteriormente, revisar y establecer las sanciones aplicadas a personas naturales que pertenecen a Cajas de Compensación como Directivos y/o empleados para finalmente, clasificar estas sanciones por el tipo de conducta – tipo de violación normativa – y la sanción - amonestación o multa.

Las anteriores actividades, permitirán consolidar la información que alimentará el instrumento de medición de sanciones impuestas por cada Caja de Compensación con el fin de usarlo como herramienta para evaluar la posibilidad de atenuar o agravar las sanciones que puede imponer la Superintendencia del Subsidio Familiar a sus vigilados, y diseñar e implementar de ese boletín informativo que aporte un panorama claro del comportamiento sancionatorio y sirva como insumo para la tasación de futuras sanciones por parte de la Delegada de Responsabilidad Administrativa y Medidas Especiales.

En ese contexto, el alcance de este documento comprende un análisis de carácter jurídico para establecer la procedencia y la viabilidad de implementar la herramienta; a su vez y abarca una presentación del modelo y de las ventajas de su puesta en funcionamiento.

De otra parte, se pretende hacer un estudio de las experiencias a partir de otros modelos desarrollados en Colombia como el Registro Único de Proponentes o el boletín de responsables Fiscales para identificar aquellas ventajas y oportunidades de mejora que deban ser consideradas para el caso de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

El desarrollo del presente documento surge ante la necesidad de establecer criterios objetivos y sistemáticos que orienten la toma de decisiones en procesos sancionatorios, contribuyendo a la consolidación de un marco normativo y operativo más riguroso y equitativo. La utilización del reporte de sanciones como herramienta de ajuste en la determinación de medidas disciplinarias representa una oportunidad para fortalecer los mecanismos de control, al mismo tiempo que promueve la transparencia y la justicia administrativa.

Se examinarán los fundamentos teóricos y normativos que sustentan la implementación de estos reportes, así como la viabilidad práctica de su aplicación en el contexto de cada proceso, así mismo, se analizarán las implicaciones y retos asociados a la incorporación de este instrumento en la dinámica y sancionatoria que realiza la Superintendencia del Subsidio Familiar, considerando tanto la posibilidad de atenuación como de agravación en función de los antecedentes y el comportamiento de las Cajas de Compensación Familiar y sus colaboradores.

Generar lineamientos y recomendaciones que fortalezcan las estrategias de control y vigilancia, permitiendo un fortalecimiento en lo que respecta frente a la imposición de sanciones y sentar las bases para una política sancionatoria más efectiva, en línea con los principios de equidad, transparencia y eficiencia administrativa.

1.3. JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DE GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES

La graduación de las sanciones como instrumento de atenuación o agravación en la tasación e imposición de futuras medidas disciplinarias se erige como una herramienta esencial en el marco del proceso de inspección, vigilancia y control que ejerce la Superintendencia delegada para la Responsabilidad Administrativa

y las Medidas Especiales, sobre las Cajas de Compensación Familiar. Esta modalidad de graduación responde a la necesidad de implementar un enfoque más equitativo, proporcional y preventivo en la administración de sanciones, permitiendo ajustar la respuesta punitiva en función de la conducta y el historial administrativo de las entidades y sus colaboradores.

En primer lugar, la aplicación de sanciones graduadas permite reconocer y diferenciar entre diversos niveles de infracción, facilitando la adopción de medidas que sean coherentes con la gravedad de cada situación. Al considerar los antecedentes reportados, se garantiza que las sanciones no se apliquen de manera uniforme, sino que se adapten a las particularidades de cada caso, promoviendo así la equidad y la justicia administrativa. Este enfoque resulta fundamental en el contexto de la normatividad vigente del Sistema del Subsidio Familiar en Colombia, que exige transparencia y rigor en la evaluación del comportamiento institucional de las Cajas de Compensación de Compensación Familiar.

Además, la graduación de las sanciones fomenta la prevención y el autocontrol dentro de las instituciones, ya que permite que los actores involucrados comprendan que la reiteración de conductas irregulares se traducirá en medidas cada vez más severas. Esto incentiva la corrección temprana de desviaciones y fortalece la cultura de la responsabilidad administrativa, contribuyendo a la consolidación de un sistema de control robusto y orientado a la mejora continua.

Por otro lado, la utilización de un reporte de sanciones graduado como instrumento de ajuste para la tasación de futuras sanciones aporta un elemento cuantificable y sistemático que facilita la toma de decisiones. Dicho reporte actuará como una herramienta de retroalimentación que no solo evidencia el impacto de las medidas previamente impuestas, sino que también orienta la planificación de acciones correctivas, permitiendo a la Superintendencia diseñar respuestas que sean proporcionalmente acordes a los niveles de incumplimiento detectados.

2. Objetivos

2.1. Objetivo General

Contabilizar las sanciones impuestas tanto a las Cajas de Compensación como a sus Directivos y Empleados, de manera que este insumo determine un panorama abierto del comportamiento de las Cajas y sus empleados para considerar su comportamiento en la tasación de futuras sanciones a imponer por parte de la Delegada de Responsabilidad Administrativa y Medidas Especiales.

2.2. Objetivos Específicos

1. **Identificar y Caracterizar Sanciones:**
   Recopilar y analizar la información histórica de las sanciones impuestas a las Cajas de Compensación Familiar, sus directivos y empleados, conforme a las facultades del artículo 16 del Decreto 2595 de 2012 y clasificar los diferentes tipos de sanciones que se han impuesto.

2. **Evaluar la Procedibilidad y Viabilidad del Registro:**

   Determinar la factibilidad técnica y operativa de contabilizar y sistematizar las sanciones impuestas, considerando los procesos actuales de seguimiento y control.

3. **Analizar el Impacto de las Sanciones:**

   Evaluar cómo las sanciones han influido en el comportamiento y la gestión de las Cajas de Compensación Familiar y de su personal, identificando tendencias y patrones relevantes.

4. **Diseñar el Modelo del Boletín Informativo:**

   Proponer un modelo de registro y un boletín informativo que consolide la información de las sanciones, facilitando la visibilidad y el análisis del comportamiento sancionatorio para apoyar la toma de decisiones.

5. **Formular Recomendaciones para la Mejora del Proceso:**

   Establecer lineamientos y estrategias que optimicen el seguimiento, la actualización y la comunicación de las sanciones, contribuyendo a la transparencia y efectividad del control legal ejercido por la entidad.

La implementación de un sistema de graduación de sanciones es fundamental para robustecer el proceso sancionatorio que se realiza desde la Delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales, garantizando la aplicación de medidas justas y consistentes, y fortaleciendo la capacidad de la Superintendencia para proteger el patrimonio del Sistema de Subsidio Familiar y asegurar el cumplimiento riguroso de la normativa vigente, que permitirá:

- **Establecer criterios objetivos y uniformes:** Clasificar y cuantificar las sanciones de manera sistemática, permite garantizar un tratamiento equitativo y transparente de las conductas que infringen la normativa, en

concordancia con las facultades otorgadas por el artículo 16 del Decreto 2595 de 2012.

- **Analizar tendencias y patrones de comportamiento:** Consolidar la información histórica sancionatoria de la entidad, posibilita la identificación de áreas de riesgo y oportunidades de mejora en la gestión de las entidades vigiladas, lo que permitirá a su vez, facilitar la detección temprana de irregularidades y contribuye a un proceso sancionatorio más efectivo y proactivo.

- **Fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia:** Contar con un sistema de graduación de sanciones aporta claridad en la aplicación de medidas sancionatorias, generando confianza en los ciudadanos y grupos de interés, al generar actuaciones administrativas conforme a criterios preestablecidos y de forma imparcial.

- **Optimizar la asignación de recursos:** Con información precisa y graduada, la Superintendencia puede dirigir sus esfuerzos y recursos hacia aquellas áreas que requieran un mayor seguimiento o intervención, mejorando la eficiencia en la ejecución de sus funciones de control legal.

3. Marco Conceptual y Normativo

3.1. Casos Similares en la legislación colombiana o de aplicación Administrativa.

El ordenamiento jurídico colombiano contempla la potestas sancionatoria de la Administración, de manera que en diferentes escenarios y de acuerdo con la normativa específica de cada sector, se han incorporado mecanismos que permiten a la autoridad administrativa valorar de manera objetiva antecedentes y graduar la intensidad de las sanciones, con base en la gravedad de la conducta, la reincidencia del infractor o la adopción de medidas correctivas.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta pertinente hacer un breve recuento de otras Superintendencias que permita identificar aspectos relevantes para la función sancionatoria de la Superintendencia del Subsidio Familiar, como se observa a continuación:

La Superintendencia de Industria y Comercio, en el marco del régimen de protección al consumidor previsto en la Ley 1480 de 2011 (artículos 61 y 62), ha establecido criterios objetivos y subjetivos para determinar la cuantía de las

sanciones, incluyendo la gravedad de la infracción, el perjuicio causado al consumidor, la conducta del infractor y la reincidencia.

La Resolución 46593 de 2016 de esta Superintendencia regula los factores que deben tenerse en cuenta en cada caso. Además, se contempla una reducción del monto sancionatorio cuando el infractor adopta correctivos oportunos o colabora con el proceso investigativo, lo que consolida un sistema que combina sanción y pedagogía administrativa.

De otra parte, la Superintendencia Nacional de Salud también incluye mecanismos de graduación en su procedimiento sancionatorio. De acuerdo con el artículo 116 de la Ley 1438 de 2011 y los artículos 2.5.2.1.1 y siguientes del Decreto 780 de 2016, las sanciones a Entidades Promotoras de Salud (EPS) e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) consideran factores como la gravedad de la conducta, la reincidencia y la actitud del infractor durante el proceso.

La Resolución 2438 de 2018 establece la metodología para valorar estos criterios. En este caso, la existencia de antecedentes administrativos negativos puede justificar la imposición de sanciones más severas, mientras que la implementación de planes de mejoramiento certificados puede actuar como atenuante.

Así mismo, la Superintendencia Financiera de Colombia cuenta con un régimen sancionatorio regulado por el Decreto 2555 de 2010 (artículos 7.3.1.1.1 y ss.) y por el artículo 15 de la Ley 964 de 2005, en virtud del cual puede imponer sanciones a entidades vigiladas del sector financiero.

En este, la tasación se basa en el impacto de la conducta sobre la estabilidad del sistema, la conducta previa del infractor y la existencia de antecedentes. Este enfoque permite no solo sancionar con proporcionalidad, sino también generar alertas de riesgo sistémico.

En todos estos casos, se evidencia una tendencia normativa a incorporar la reincidencia, el comportamiento correctivo y la proporcionalidad como ejes centrales del poder sancionador. Esta orientación ha sido reiteradamente avalada por la jurisprudencia constitucional. Por ejemplo, en la Sentencia C-1076 de 2002, la Corte señaló que el principio de proporcionalidad impone a la administración el deber de graduar las sanciones conforme a la gravedad de la falta y las circunstancias del caso. Del mismo modo, la Sentencia C-614 de 2009 resaltó que los antecedentes y la reincidencia pueden constituir legítimos agravantes cuando se aplican con criterios objetivos y razonables.

Así las cosas, la implementación de un sistema de reporte de sanciones en el ámbito de Subsidio Familiar, que contemple la reincidencia, el tipo de infracción y las medidas correctivas adoptadas, encuentra respaldo en la práctica comparada de distintas entidades de control y vigilancia del Estado. Estos sistemas permiten no solo sancionar conforme al principio de legalidad y proporcionalidad, sino también prevenir futuras infracciones, mejorar la gestión institucional y reforzar la confianza ciudadana en la imparcialidad del poder sancionatorio del Estado.

Finalmente, se destaca que la experiencia de otros actores, es un referente válido para el fortalecimiento de sistemas de control como los propuestos por la Superintendencia del Subsidio Familiar, sin que ello implique una adopción directa de esquemas ajenos, sino más bien un ejercicio de adaptación y mejora institucional con fundamento legal.

En línea con lo anterior, resulta pertinente identificar algunos escenarios en los que entidades públicas realizan reportes públicos de información, los cuales contienen insumos relevantes para el desarrollo de actuaciones administrativas dentro del ámbito de sus competencias:

3.1.1. Responsables Fiscales Contraloría General de la Nación.

En el marco jurídico colombiano en materia de responsabilidad fiscal, resulta fundamental traer a colación la Ley 610 de 2000, por medio de la cual se estableció el trámite para el proceso de responsabilidad fiscal, con la cual se creó el Boletín de responsables fiscales, que se considera como un reporte que emite la Contraloría General de la República, en donde se hace una relación de las personas que han sido declaradas responsables fiscales mediante un fallo ejecutoriado, en un proceso de responsabilidad fiscal y que no hayan satisfecho la obligación que allí se haya impuesto.

Según el inciso segundo del artículo 60 de la misma ley 610, corresponde a las contralorías territoriales informar la relación de los responsables fiscales, así como de quienes hayan satisfecho la obligación que se les hubiere impuesto, de los fallos anulados por los jueces administrativos y aquellas que hubieren sido revocadas, de allí, que la información que reposa en el boletín debe estar actualizada, en la medida en que existe una obligación de carácter legal, de mantenerla al día.

Es importante que la información que reposa en el boletín de responsables fiscales, este actualizada porque aquella debe ser consultada previo al nombramiento, otorgamiento de posesión o celebración de un contrato, pues, el

acto no podrá llevarse a cabo si el funcionario o contratista aparece en el boletín de responsables fiscales.

En consecuencia, el boletín de responsables lleva un registro administrado por la Contraloría General de la República que incluye los nombres de las personas naturales o jurídicas que hayan sido declaradas responsables fiscales y que no hayan satisfecho la obligación de resarcir el daño o cuya declaratoria de responsabilidad no haya sido anulada por un juez de la república y que el fallo se encuentre ejecutoriado.

Ahora bien, resulta indispensable indicar que este reporte tiene una naturaleza completamente distinta del que podría derivarse de un proceso de responsabilidad administrativa adelantado por la Superintendencia de Subsidio Familiar, en primer lugar, porque este boletín se encuentra regulado por una disposición legal que autoriza dicho mecanismo y sus efectos de inhabilidad.

Una diferencia fundamental es que el proceso de responsabilidad fiscal tiene una naturaleza resarcitoria, que busca el reintegro de recursos públicos con ocasión a un daño fiscal, el sentido contrario, el procedimiento administrativo es de carácter sancionatorio, en el ejercicio del ius puniendi del Estado colombiano.

Para crear un registro como el de responsables fiscales de la Contraloría a interior de la Superintendencia se necesitaría una autorización legal que regule este mecanismo, no obstante, del mismo se puede tener en cuenta en el análisis comparativo que se trata de un boletín donde solo se ubican aquellos fallos que ya se encuentran ejecutoriados y aquellos que no han sido anulados por la jurisdicción contencioso administrativa, esto con el fin de tener en cuenta esta regla para el reporte que se realice en la SSF.

Por lo anterior, el registro de responsables fiscales es una figura completamente diferente y de carácter especial, por ello no podría buscarse la creación de este mecanismo para el proceso de responsabilidad administrativa que adelanta la SSF porque para ello se necesitaría autorización legal.

3.1.2. Registro Único de Proponentes- RUP

El Registro Único de Proponentes (RUP) es una herramienta clave en el para la contratación pública en Colombia. Su principal función es registrar, verificar y consolidar la información relativa a la capacidad jurídica, financiera, organizacional y la experiencia de los proponentes que aspiran a celebrar contratos con el Estado. Este registro, administrado por las Cámaras de Comercio, garantiza condiciones de transparencia y equidad en los procesos

contractuales, previniendo riesgos asociados a la corrupción y mejorando la eficiencia en la gestión pública.

Para la Superintendencia del Subsidio Familiar, el RUP se convierte en una fuente auxiliar de consulta indispensable dentro del ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control. Aunque este registro no forma parte del régimen registral exclusivo de la Superintendencia, su valor reside en la utilidad que ofrece para evaluar antecedentes administrativos, capacidades contractuales y vínculos de los proponentes con entidades objeto de supervisión, como las Cajas de Compensación Familiar.

El uso del RUP por parte de la Superintendencia se alinea con la necesidad de fortalecer el análisis probatorio en el marco del Procedimiento Administrativo Sancionatorio. En este sentido, la información contenida en el RUP puede servir como soporte para verificar la idoneidad y la experiencia previa de contratistas o terceros vinculados a la ejecución de recursos del subsidio familiar, coadyuvando a una actuación administrativa más sólida, objetiva y eficaz.

Cabe resaltar que la inscripción en el RUP es obligatoria para todas las personas naturales o jurídicas interesadas en contratar con el Estado, con excepción de los casos expresamente previstos en la ley. La inscripción, renovación y actualización deben realizarse anualmente y constituyen un requisito habilitante para participar en procesos de selección pública. Esta obligatoriedad refuerza el principio de legalidad y permite a la Superintendencia contar con una fuente verificable de datos confiables y actualizados.

Aun cuando el RUP no posee efectos sancionatorios directos, su contenido tiene repercusiones significativas en los procesos contractuales. La Superintendencia puede utilizar esta herramienta como referencia para indagar sobre el cumplimiento de requisitos legales, antecedentes contractuales, historial de cumplimiento y demás aspectos que incidan en la toma de decisiones dentro de una investigación administrativa.

En consecuencia, la articulación del RUP con el PAS permite a la Superintendencia del Subsidio Familiar ejercer sus competencias con mayor precisión y sustento legal. El aprovechamiento de esta base de datos, sin desplazar su propio régimen registral, fortalece la transparencia, la legalidad y la eficacia en la gestión pública, contribuyendo al cumplimiento de los fines institucionales y a la protección del interés general.

La Superintendencia, en cumplimiento de sus deberes legales, debe apoyarse en todos los instrumentos que el ordenamiento jurídico pone a su disposición. En este contexto, el RUP se configura como una fuente complementaria estratégica

para la toma de decisiones y la formulación de acciones administrativas ajustadas a derecho, especialmente cuando se trata de garantizar el uso adecuado de los recursos del subsidio familiar y el cumplimiento de los fines sociales que le son propios.

3.1.3. Registro Único Empresarial y Social - RUES

En el ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, la Superintendencia del Subsidio Familiar puede recurrir a herramientas de consulta auxiliares que, sin reemplazar el régimen registral sectorial, aportan elementos relevantes en el análisis de hechos administrativos. Una de ellas es el Registro Único Empresarial y Social (RUES), creado por el artículo 11 de la Ley 590 de 2000 y administrado por las Cámaras de Comercio.

El RUES consolida información proveniente de registros como el Registro Mercantil, el Registro Único de Proponentes (RUP), el Registro de Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL), el Registro Nacional de Turismo (RNT) y el Registro de Entidades de Economía Solidaria, entre otros. Su finalidad es informativa y publicitaria, y su consulta está disponible tanto para entidades públicas como para la ciudadanía. Aunque no tiene efectos sancionatorios, facilita el acceso a datos que pueden resultar útiles para las autoridades al evaluar antecedentes administrativos o estructurales de personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades económicas o sociales.

Es importante precisar que las Cajas de Compensación Familiar, según lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 21 de 1982, son entidades de naturaleza privada, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones bajo los principios del derecho civil, con funciones asignadas en el marco del sistema de seguridad social. Por su naturaleza especial, el numeral 5 del artículo 2.2.2.40.1.3 del Decreto 1074 de 2015 (DUR del sector Comercio) excluye a estas Corporaciones de la obligación de inscribirse ante las cámaras de comercio, dado que cuentan con un régimen registral propio. En consecuencia, su registro compete exclusivamente a esta Superintendencia, en virtud de las funciones de inspección, vigilancia y control que le han sido asignadas por el ordenamiento jurídico.

Así, aunque el RUES no forma parte del régimen propio del subsidio familiar, puede ser utilizado como fuente complementaria en el PAS, especialmente para verificar datos relacionados con contratistas, terceros vinculados o unidades de negocio de las Cajas. La información disponible puede resultar útil para verificar estructuras jurídicas, representación legal, antecedentes sancionatorios u otros elementos relevantes para la evaluación de los hechos investigados.

En ese contexto, es importante establecer el alcance del RUES frente al del Procedimiento Administrativo Sancionatorio (PAS), regulado por la Ley 1437 de 2011 (CPACA), tal como se presenta a continuación:

Aspecto	RUES	Procedimiento Sancionatorio CPACA
Finalidad	Consolidar y publicar información registral	Investigar e imponer sanciones por infracciones administrativas
Efectos jurídicos	Publicidad y legalidad del registro	Imposición de multas, suspensiones o inhabilidades
Autoridad competente	Cámaras de Comercio	Entidades con funciones sancionatorias
Naturaleza del acto	Acto registral (inscripción, renovación, cancelación)	Acto sancionatorio
Acceso	Público y general (www.rues.org.co)	Restringido a las partes e intervinientes en el expediente

Ahora bien, en cuanto al procedimiento sancionatorio, la Superintendencia del Subsidio Familiar aplica el procedimiento establecido en el CPACA como marco normativo general para el ejercicio de funciones sancionatorias. Su adopción no solo responde a un mandato legal, sino a la necesidad de garantizar principios fundamentales como el debido proceso, la legalidad, la imparcialidad, la contradicción y la transparencia.

En ese sentido, las investigaciones administrativas que adelanta esta Superintendencia se orientan a determinar la eventual responsabilidad por infracciones al régimen legal del subsidio familiar, conforme a lo previsto en la Ley 21 de 1982, y demás normas complementarias. Lo anterior en el marco de las obligaciones que deben observar las Cajas de Compensación Familiar en su ejercicio legal, las cuales incluyen:

- La adecuada administración y destinación de los recursos del subsidio monetario y los servicios sociales financiados con dichos aportes.
- La ejecución de programas de salud, educación, recreación, vivienda y empleo, conforme a los principios de eficiencia, equidad y cobertura.
- El cumplimiento de los fines de la seguridad social en beneficio de los trabajadores afiliados y sus familias.

- La transparencia en la gestión administrativa, contractual y financiera.
- La sujeción a los estándares de gobierno corporativo y control interno exigidos por el ordenamiento jurídico.

De acuerdo a lo anterior, los hechos que investiga esta Superintendencia pueden involucrar presuntas omisiones, extralimitaciones, desviaciones de recursos, incumplimientos de finalidades legales, actos u omisiones que comprometan la función social del subsidio, o cualquier otra conducta que pueda constituir infracción a la normatividad sectorial.

En consecuencia, el desarrollo de la función sancionatoria por parte de la Superintendencia en consonancia con lo dispuesto en el CPACA, ofrece un marco procedimental que garantiza el respeto por los derechos de los sujetos investigados, mediante reglas claras sobre trámites, pruebas, motivación y decisión. Esta normativa proporciona las bases para conducir actuaciones administrativas con criterios de legalidad, objetividad y transparencia. En este contexto, la Superintendencia debe valerse de los instrumentos que el ordenamiento jurídico pone a su disposición —como el RUES, cuando sea pertinente— para apoyar el análisis de los hechos, sin que ello implique desplazar el régimen registral y de supervisión que le es propio. El uso articulado de estos recursos contribuye a una actuación más sólida, coherente con el marco normativo, y orientada a garantizar el cumplimiento de los fines institucionales y la protección efectiva del interés general.

De lo expuesto, se concluye que la Superintendencia del Subsidio Familiar ejerce su función sancionatoria conforme al procedimiento previsto en el CPACA y al régimen legal aplicable al subsidio familiar, en cuyo marco la consideración de la gravedad de la falta, la reincidencia y la adopción de medidas correctivas constituye un componente obligatorio para garantizar decisiones proporcionales, objetivas y ajustadas al debido proceso. En este contexto, mecanismos como el Boletín de Responsables Fiscales, el RUP o el RUES no son necesarios ni tienen efectos jurídicos en el desarrollo del procedimiento sancionatorio, aunque pueden ser empleados, cuando resulte pertinente, como fuentes complementarias de información, sin sustituir el procedimiento del CPACA ni el régimen normativo propio del subsidio familiar.
90

4. Diagnóstico Imposiciones de Sanciones impartidas por la Delegada en aspectos relacionados con la Responsabilidad Administrativa

En el marco de la función de inspección, vigilancia y control que ejerce la Superintendencia del Subsidio Familiar, desde la Superintendencia Delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales frente a la

necesidad de establecer unos parámetros claros y específicos encaminados a graduar las sanciones, que brinden mayor eficacia al procedimiento sancionatorio, y como garantía de legitimidad, ha desarrollado un papel central en la determinación de la responsabilidad administrativa de las Cajas de Compensación Familiar y de los actores que intervienen en su gestión. Como parte de este proceso, se han impuesto diversas sanciones por el incumplimiento de las normas que rigen el Sistema del Subsidio Familiar, lo cual ha generado la necesidad de consolidar y analizar dicha información desde una perspectiva técnica y jurídica que permita fortalecer los criterios de tasación de futuras sanciones.

Así mismo, la necesidad de analizar, cuantificar y caracterizar las sanciones impuestas tanto a las Cajas como a sus directivos y colaboradores, a partir del análisis histórico y actualizado de las decisiones sancionatorias adoptadas por la Delegada. Este análisis cobra especial relevancia al considerar la posibilidad de que el historial sancionatorio de los sujetos vigilados pueda constituirse en un factor determinante a la hora de aplicar principios de gradualidad, reincidencia, atenuación o agravación en nuevas decisiones sancionatorias, conforme al marco legal vigente.

Se busca contar con un insumo técnico que permita establecer patrones de comportamiento institucional y de gestión en las Cajas de Compensación Familiar, facilitando con ello la toma de decisiones más informadas, proporcionales y coherentes con la trazabilidad del comportamiento histórico de los sancionados.

La utilidad y trazabilidad del reporte de sanciones se enfoca como insumo relevante para la tasación de futuras sanciones, considerando su implementación como garantía de eficacia y cumplimento de las sanciones como censura al comportamiento antijuridico de los sujetos vigilados. La identificación, sistematización y análisis de las sanciones impuestas permitirá construir un panorama integral que refleje no solo la intensidad y frecuencia de las infracciones, sino también el nivel de cumplimiento normativo por parte de las entidades del sistema y sus representantes, fortaleciendo el proceso de toma de decisiones dentro de los procedimientos administrativos sancionatorios, brindando elementos objetivos para valorar la conducta reiterada, la reincidencia o el cumplimiento efectivo de las medidas correctivas impuestas. Al mismo tiempo, se alinea con el propósito institucional de modernizar los mecanismos de inspección, vigilancia y control, favoreciendo una intervención más estratégica, preventiva y basada en evidencia.

4.2 Temporalidad

Resulta fundamental en el diagnostico determinar un factor de temporalidad, es decir en qué periodo especifico se va tomar el muestreo de las decisiones que han sido tomadas por la entidad con el fin de identificar factores útiles aplicables a la actividad administrativa de graduación de las sanciones.

La temporalidad del diagnóstico va permitir una delimitación del tiempo y vigencia de las decisiones sancionatorias que servirán de insumo técnico para el reporte, para ello se tendrán en cuenta las decisiones impuestas en la vigencia 2024 y parte del 2025, periodos de los cuales se extraerán los datos relevantes de las mismas con el fin de contar con un insumo técnico para la investigación.

4.3 Tipologías de las conductas objeto de sanción

La Superintendencia del Subsidio Familiar (SSF) desempeña un papel crucial al ejercer la vigilancia, inspección y control sobre las cajas de compensación familiar, con el fin de asegurar que los recursos sean administrados conforme a la ley y en beneficio de la población objeto del sistema. Sin embargo, en el desarrollo de esta labor, la SSF identifica diversas conductas que vulneran las normas y principios que rigen dicho sistema, las cuales se convierten en objeto de investigación y sanción administrativa.

Las conductas objeto de sanción pueden clasificarse en diversas tipologías, según su naturaleza y efectos. Entre las más frecuentes se encuentran: la mala administración de recursos, el incumplimiento normativo, la falsedad documental y las irregularidades en los procesos de afiliación o prestación de servicios. Estas conductas no solo comprometen la legalidad del sistema, sino que también afectan directamente el acceso equitativo y transparente de los beneficios a quienes más los necesitan.

Una de las tipologías más sensibles es la mala administración de recursos, que implica el uso inadecuado, desproporcionado o desviado de los aportes recibidos por las cajas de compensación. Este tipo de conducta se manifiesta, por ejemplo, en la destinación de recursos a fines no autorizados por la ley, como inversiones en proyectos ajenos a los objetivos del sistema, o en el pago de gastos administrativos excesivos. Esta práctica no solo contraviene los principios de eficiencia y legalidad, sino que también limita la cobertura de programas sociales fundamentales como el subsidio monetario, la atención a la niñez, la recreación o la vivienda.

En segundo lugar, se encuentra el incumplimiento normativo, una tipología amplia que comprende la omisión o el desconocimiento deliberado de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el funcionamiento del sistema del subsidio familiar. La omisión en el reporte de información financiera,

la no presentación de informes de gestión o el incumplimiento de las órdenes impartidas por la SSF son ejemplos comunes de esta conducta. Estas faltas debilitan el control institucional y afectan la transparencia en la gestión de los recursos públicos.

Por otro lado, la falsedad documental representa una conducta especialmente grave, ya que se relaciona con la manipulación, alteración o creación de documentos falsos con el fin de simular el cumplimiento de obligaciones, encubrir irregularidades o justificar decisiones indebidas. Entre sus manifestaciones más frecuentes se encuentra la alteración de estados financieros, la creación de registros ficticios de afiliación o la presentación de soportes falsos para justificar gastos. Este tipo de conducta mina la confianza pública en las entidades vigiladas y puede derivar no solo en sanciones administrativas, sino también en responsabilidades penales.

Finalmente, se destacan las irregularidades en los procesos de afiliación y en la prestación de servicios, las cuales afectan directamente a los beneficiarios del sistema. Ejemplos de estas conductas son la afiliación de personas que no cumplen con los requisitos legales establecidos, la exclusión injustificada de beneficiarios legítimos, o la prestación deficiente, incompleta o discriminatoria de los servicios sociales. Estas prácticas no solo transgreden el principio de equidad, sino que también afectan el núcleo esencial del sistema del subsidio familiar, que es brindar apoyo a las familias más vulnerables.

Dichas conductas pueden presentarse bajo modalidades omisivas, cuando existe inacción por parte de las entidades o empleadores; comisivas, cuando se ejecutan actos contrarios a la ley; dolosas, si hay intención consciente de infringir la normatividad; o culposas, cuando hay negligencia o falta de diligencia debida. Esta clasificación permite a la Superintendencia determinar la gravedad del caso y aplicar sanciones proporcionales a la conducta investigada.

Este tipo de actuaciones reafirman la importancia del control estatal en la administración de los recursos del subsidio familiar. La existencia de un régimen sancionatorio claro y eficaz permite disuadir conductas lesivas y promueve una gestión transparente, en beneficio de los trabajadores colombianos y sus familias, quienes son los verdaderos destinatarios de este sistema de protección social.

4.4 **Modalidades de las sanciones impuestas.**

En el marco del Derecho Administrativo Colombiano, las sanciones constituyen un mecanismo esencial empleado por las autoridades para asegurar el cumplimiento de las normas y obligaciones legales. A través de su imposición,

se busca preservar el orden jurídico, garantizar la legalidad en la función pública y asegurar la correcta prestación de servicios de interés social. En particular, la Superintendencia del Subsidio Familiar, en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, se vale de estas herramientas para corregir, disuadir y prevenir comportamientos que contraríen la normatividad que regula el sistema del subsidio familiar en Colombia.

Las sanciones administrativas impuestas por la Superintendencia del Subsidio Familiar tienen como propósito garantizar el adecuado funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar, que son las encargadas de recaudar los aportes y efectuar el pago de asignaciones a los trabajadores afiliados y sus familias. Estas medidas correctivas buscan preservar la transparencia, eficiencia, eficacia y legalidad en la gestión de los recursos del sistema del subsidio familiar.

Las sanciones aplicables pueden variar en su naturaleza y gravedad, e incluyen multas y amonestaciones escritas, dependiendo de la falta cometida. Todas las sanciones deben imponerse con observancia de los principios de objetividad, proporcionalidad, legalidad y debido proceso, evitando actuaciones arbitrarias por parte de la autoridad administrativa.

4.4.1. Modalidades de Sanciones

A. De las Multas:

Las multas constituyen una sanción pecuniaria impuesta por la autoridad administrativa como consecuencia del incumplimiento de obligaciones legales o reglamentarias. Tienen un carácter punitivo y disuasorio, y buscan corregir conductas irregulares mediante un impacto económico en el infractor.

Estas pueden variar en cuantía según la gravedad de la infracción, el impacto sobre el sistema y la reincidencia en la conducta. Su imposición está sustentada en criterios de proporcionalidad, establecidos generalmente en la legislación administrativa, como lo consagra el artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

En el ámbito de la Superintendencia del Subsidio Familiar, las multas se aplican a las entidades que incumplen las disposiciones legales relativas al manejo de los aportes, asignaciones o servicios conexos al subsidio familiar. Estas sanciones buscan corregir la conducta y garantizar el cumplimiento efectivo del marco normativo que rige a las cajas de compensación familiar.

B. De las Amonestaciones:

Las amonestaciones son una medida disciplinaria de menor gravedad, que consiste en una advertencia escrita por parte de la autoridad administrativa. No implican una carga económica directa, pero sí constituyen un llamado de atención formal sobre el incumplimiento de una norma o el riesgo de reincidencia.

La Ley 789 de 2002, en su artículo 24 numeral 17, faculta de manera general a la Superintendencia del Subsidio Familiar para imponer "amonestaciones escritas". No obstante, el legislador no establece de forma precisa los supuestos en los cuales deben aplicarse, lo cual genera vacíos normativos que dificultan su adecuada utilización y diferenciación frente a la imposición de multas.

Adicionalmente, la Ley 1437 de 2011 (artículo 50) establece criterios genéricos para graduar las sanciones, pero no especifica en qué casos debe optarse por una amonestación o una multa, ni cómo actuar ante escenarios de reincidencia. Esta situación puede generar inseguridad jurídica en la actuación sancionatoria de la entidad, afectando la eficacia de las medidas disciplinarias.

Las sanciones impuestas por la Superintendencia del Subsidio Familiar, específicamente las multas y amonestaciones, constituyen mecanismos esenciales para garantizar la legalidad y eficiencia en la operación de las cajas de compensación familiar. Sin embargo, es necesario que el legislador revise y precise los criterios diferenciadores entre ambas modalidades sancionatorias, así como los supuestos para su aplicación, con el fin de dotar de mayor seguridad jurídica y coherencia al régimen sancionador de esta entidad.

Asimismo, se destaca la importancia de que estas sanciones se impongan respetando los principios del debido proceso, proporcionalidad y legalidad, de forma que cumplan su finalidad pedagógica, correctiva y preventiva en beneficio del sistema del subsidio familiar y de la población trabajadora afiliada.

4.5 Ejecución del diagnostico

Con el propósito de fortalecer la trazabilidad y la gestión del conocimiento institucional en materia del procedimiento administrativo sancionador, este diagnóstico pretender consolidar y analizar la información relacionada con las sanciones impuestas por la Superintendencia del Subsidio Familiar a las Cajas de Compensación y a sus directivos en la vigencia 2024 y 2025, en el marco de los procedimientos de responsabilidad administrativa. El estudio busca generar insumos técnicos que sirvan de base para la elaboración del boletín informativo sobre los sujetos sancionados, facilitando la identificación de tendencias, la caracterización de las infracciones más recurrentes y la evaluación del cumplimiento de las medidas impuestas. De esta manera, se pretende aportar

a una gestión más transparente, preventiva y basada en evidencia, que permita fortalecer la legitimidad y eficacia del ejercicio de inspección, vigilancia y control de la entidad.

El diagnostico ejecutado se estructura bajo el cumplimiento de los siguientes ítems o criterios que serán desarrollados en cada una de las decisiones que son objeto del diagnóstico:

A. Identificación de la conducta.

B. Modalidad de la sanción impuesta.

C. Razones de hecho y derecho que fundamentan la sanción.

D. Impacto social del caso.

El análisis tendrá en cuenta cada uno de estos criterios con el fin de caracterizar de manera clara y precisa las decisiones sancionatorias

4.5.1 Resolución No 542 de 2024, Comfaca.

A. Identificación de la conducta.

CARGOS FORMULADOS A CÉSAR AUGUSTO TRUJILLO BARRETO, en su condición de Director Administrativo principal de la Caja de Compensación Familiar del Caquetá – COMFACA:

"CARGO PRIMERO: Presunto incumplimiento de las funciones señaladas en los numerales 2 y 4 del artículo 55 de la Ley 21 de 1982, que le impone las de: "Cumplir y hacer la Ley, los estatutos y reglamentos de la entidad, las directrices de la Superintendencia del Subsidio Familiar y dirigir, coordinar y orientar la acción administrativa de la Caja.

CARGO SEGUNDO: Presunto incumplimiento al artículo 2.2.5.1.3.9 del Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015.

Lo anterior a que presuntamente la Corporación para el pago de los aportes de seguridad social en salud, pensiones y cuota monetaria por cesante no verificó el cumplimiento de los requisitos de la ruta de empleabilidad.

CARGO TERCERO: Presunta inobservancia de lo reglamentado en el artículo 13 de la Ley 1636 de 2013 el cual establece los requisitos para acceder a los

beneficios al Mecanismo de Protección al Cesante, toda vez que, posiblemente la Caja omitió dar cabal cumplimiento a las exigencias establecidas en la citada norma al momento de hacer efectivo el pago de los aportes de seguridad social en salud, pensiones y cuota monetaria.

CARGO CUARTO: Presunto desconocimiento de la Sentencia C-473 de 2019 Expediente D-13063, la Corte Constitucional, que declaró la invalidez constitucional del artículo 22 de la Ley 1780 de 2016.

Dado que, la Corporación continuó capacitando a población no aportante al sistema de subsidio familiar, con lo cual, según la Corte, la norma invalidada no sólo desconocía el principio de reserva de ley, sino también el mandato de destinación sectorial de las contribuciones parafiscales, y los principios de solidaridad, igualdad y equidad.

CARGO QUINTO: Por presunto incumplimiento a los artículos 19 de la ley 1636 de 2013 y el parágrafo 3 del artículo 2.2.6.1.3.14 del Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015, que estipula "Son de administración todos aquellos gastos relacionados directa y esencialmente con procesos de soporte, auditoría, planeación o coordinación para la prestación de los servicios relacionados con el Mecanismo de Protección al Cesante."

Lo anterior presuntamente por aplicar recursos en gastos no relacionados con la prestación del servicio básico del Mecanismo de Protección al Cesante, dando un uso diferente al establecido en la norma señalada concordante con las resoluciones 1484 de 2014 y 2997 de 2021 en las cuales, no se contemplan gastos por cuotas de tarjeta de crédito.

CARGO FORMULADO A DEYANIRA RIVERA SALGADO, quien funge como Revisora Fiscal Principal de la Caja de Compensación Familiar del Caquetá – COMFACA:

CARGO ÚNICO: Presunto incumplimiento de la función de Revisor Fiscal de la Caja de Compensación Familiar del Caquetá – COMFACA, señalada en el numeral 2 del artículo 49 de la Ley 21 de 1982, que le impone la de: "Dar oportuna cuenta, por escrito, a la Asamblea, al Consejo Directivo, al Director Administrativo y a la Superintendencia del Subsidio Familiar según los casos, de las irregularidades que ocurran en el funcionamiento de la entidad y en el desarrollo de sus actividades.

B. Modalidad de la sanción impuesta.

Fue impuesta multa,en los siguientes términos:

CÉSAR AUGUSTO TRUJILLO BARRETO, en su condición de Director Administrativo principal de la Caja de Compensación Familiar del Caquetá – COMFACA: CUATROCIENTOS CINCUENTA (450) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES DIARIOS VIGENTES, equivalentes a la suma de DIECINUEVE MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA PESOS M/CTE ($19.499.850).

DEYANIRA RIVERA SALGADO, quien funge como Revisora Fiscal Principal de la Caja de Compensación Familiar del Caquetá – COMFACA: DOSCIENTOS (200) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES DIARIOS VIGENTES, equivalentes a la suma de OCHO MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS PESOS ($8.666.600)

C. Razones de hecho y derecho que fundamentan la sanción.

- Se acreditó que **COMFACA** no verificó los requisitos exigidos para el acceso al Mecanismo de Protección al Cesante, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1636 de 2013 y el artículo 2.2.6.1.3.9 del Decreto 1072 de 2015.
- Se demostró que se aplicaron recursos del Fondo de Solidaridad (FOSFEC) en gastos no autorizados, como refrigerios y bienestar laboral, lo cual contraviene el artículo 19 de la Ley 1636 de 2013 y el parágrafo 3 del artículo 2.2.6.1.3.14 del Decreto 1072 de 2015.
- Se evidenció que COMFACA capacitó a población no aportante, aplicando una norma derogada (art. 22 de la Ley 1780 de 2016), lo que constituye una incorrecta aplicación del derecho.
- La investigada no dio cuenta oportuna de estas irregularidades a los órganos competentes, incumpliendo su deber funcional como Revisora Fiscal según el artículo 49 de la Ley 21 de 1982.

- Se configuró la infracción administrativa por incumplimiento de funciones legales, conforme a los artículos 55 y 49 de la Ley 21 de 1982.
- Se vulneraron normas reglamentarias que regulan el uso de recursos parafiscales, conforme al Decreto 1072 de 2015 y la Ley 1636 de 2013.

- Se afectó el bien jurídico tutelado del sistema del subsidio familiar, que busca garantizar derechos fundamentales como el trabajo, la dignidad humana y la protección social.
- Se aplicaron los criterios de dosimetría del artículo 50 del CPACA, destacando:

  - El daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.

  - La falta de diligencia en el cumplimiento de los deberes legales.

- La Superintendencia tiene competencia sancionatoria conforme al artículo 24 de la Ley 789 de 2002 y el Decreto 2595 de 2012.

D. Impacto social del caso.

La aplicación de la sanción a COMFACA, derivada del incumplimiento normativo en la administración de recursos del Mecanismo de Protección al Cesante y del uso indebido del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), representa un hito importante en el fortalecimiento del sistema de inspección, vigilancia y control sobre las Cajas de Compensación Familiar en Colombia.
Esta medida genera un impacto social positivo y profundo en diversos niveles, que se describen a continuación:

Protección efectiva de los recursos públicos con destinación social. Las sanciones impuestas permiten preservar la integridad de los recursos parafiscales destinados a atender situaciones de desempleo, evitando su desvío hacia fines no autorizados, o actividades sin justificación normativa. Al garantizar el uso correcto de estos recursos, se protege el derecho de los ciudadanos cesantes a recibir beneficios reales y eficaces para su reinserción laboral y su sostenimiento económico, máxime cuando el sistema del subsidio familiar tiene como finalidad garantizar derechos fundamentales como el trabajo, la dignidad humana y la protección social.
Al sancionar el uso indebido de estos mecanismos, se protege directamente el derecho de los cesantes a acceder a programas que les permitan superar su situación de vulnerabilidad, asegurando que los recursos realmente lleguen a quienes los necesitan.

Restablecimiento del principio de legalidad y del uso debido del derecho. A través de la imposición de las sanciones, se refuerza la obligación de aplicar correctamente el ordenamiento jurídico vigente. Esto contribuye a la equidad en el acceso a los programas sociales y fortalece la seguridad jurídica de los

procedimientos. Al pie de esto, se promueve una mayor transparencia en la gestión de las Cajas de Compensación Familiar, al dejar claro que las omisiones y desviaciones normativas, incluso por parte de figuras como la Revisoría Fiscal, conllevan consecuencias. Esto envía un mensaje claro de que el control institucional está activo y dispuesto a actuar frente a fallas administrativas, lo cual fortalece la confianza de la ciudadanía en las instituciones del sistema de subsidio familiar.

Sumado a lo anterior, la imposición de estas sanciones sienta un precedente correctivo y preventivo que incentiva a otras entidades del sistema a revisar, ajustar y cumplir rigurosamente con sus funciones legales. De esta manera, se promueve una cultura organizacional basada en la legalidad, la ética y la rendición de cuentas, elevando la calidad y legitimidad del servicio que prestan las Cajas de Compensación Familiar.

Finalmente, al haber sancionado estos comportamientos, se evita que irregularidades similares se reproduzcan, lo cual protege a largo plazo los fondos comunes de los trabajadores y empresas afiliadas. La prevención del uso indebido de estos recursos mitiga riesgos sociales como la pérdida de confianza en el sistema, la ineficiencia en la atención de los desempleados y el desvío del propósito redistributivo del subsidio familiar.

4.5.2 Resolución No. 898 Del 6 De diciembre De 2024, Comfenalco Santander, Expediente No. 558/2022/PGEN.

A. Identificación de la conducta.

La conducta contenida en el CARGO PRIMERO: Presunto incumplimiento del numeral 2 del artículo 55 de la ley 21 de 1982, que le impone al Director Administrativo las funciones de cumplir y hacer cumplir los ordenamientos de la Superintendencia del Subsidio, toda vez, que probablemente incumplió las directrices impartidas en la Circular Externa 003 de 2020 y anexo técnico 001 en su numeral 2 de la Superintendencia del Subsidio Familiar, en el entendido de que se debía tramitar previamente la licencia de construcción para la ejecución del proyecto de inversión".

La conducta contenida en el "CARGO SEGUNDO: Presunto incumplimiento del artículo 2.2.6.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015 y artículo 2.2.7.5.3.6 de Decreto 1072 de 2015, en el entendido que se debía acreditar previamente el cumplimiento del requisito de trámite de licencia de construcción para la ejecución de proyectos de inversión, por ser una modificación y adecuación de la obra".

Lo que lleva a concluir que el Director de Caja de Compensación Familiar COMFENALCO SANTANDER, presuntamente actuó en contravención del deber legal establecido en el artículo 55 numeral 2 de la Ley 21 de 1982, Circular Externa No. 003 de 2020 expedida por la Superintendencia del Subsidio Familiar, articulo 2.2.6.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015 y artículo 2.2.7.5.3.6.del Decreto 1072 de 2015, en relación con la obligación de tramitar previamente la licencia de construcción para el proyecto "Modificación y Adecuación Restaurante el Mirador Mesón del Cuchicute"

Importante tener en cuenta en la modalidad de la conducta dolosa o culpable, con el fin de establecer mejor la calificación sancionatoria. Además, es de resaltar que el Director de la Caja de Compensación Familiar COMFENALCO SANTANDER, fue absuelto

B. Modalidad de la sanción impuesta.

La sanción impuesta al señor Luis Hernán Cortés Niño mediante la Resolución No. 0898 del 06 de diciembre de 2024 corresponde a una multa personal de cien (100) salarios mínimos legales diarios vigentes (SMLDV), equivalentes a $4.333.333 COP, conforme al artículo 24 de la Ley 789 de 2002. La sanción deberá ser pagada a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC) de la Caja de Compensación Familiar COMFENALCO Santander Dicha norma faculta a la Superintendencia del Subsidio Familiar para sancionar a los miembros de los órganos directivos, directores administrativos y demás funcionarios de las Cajas de Compensación Familiar, cuando se verifique el incumplimiento de las disposiciones legales o reglamentarias que rigen el sistema del subsidio familiar.

La sanción se impuso por el cargo segundo, derivado de la ejecución del proyecto de adecuación del Restaurante “El Mirador Mesón del Cuchicute” sin tramitar la licencia de construcción exigida por la normativa urbanística, lo que constituyó una infracción directa a los artículos 2.2.6.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015 y 2.2.7.5.3.6 del Decreto 1072 de 2015.

En consecuencia, la Superintendencia concluyó que el investigado incurrió en una falta de diligencia y cuidado en el ejercicio de sus funciones directivas, lo que generó una vulneración de las normas que protegen la correcta ejecución de los recursos parafiscales del sistema.

La sanción impuesta es de carácter personal, lo que implica que el pago de la multa debe realizarse con recursos propios del sancionado, sin que pueda ser cubierta con fondos o recursos institucionales de la Caja.

Esta modalidad busca individualizar la responsabilidad administrativa, reafirmando el principio según el cual las actuaciones negligentes u omisivas de los directivos no pueden trasladar consecuencias económicas a las entidades vigiladas ni a los recursos del sistema.

La multa como medida sancionatoria tiene un carácter correctivo y disuasorio, más que punitivo. En este caso, su finalidad es reforzar la obligación de diligencia y observancia de la normatividad aplicable a los proyectos de inversión adelantados por las Cajas de Compensación Familiar.

La imposición de una multa moderada (100 SMLDV) evidencia la aplicación del principio de proporcionalidad, en tanto se valoraron circunstancias atenuantes como:

-Ausencia de antecedentes disciplinarios o sancionatorios del directivo.

-Reconocimiento del hecho y colaboración durante el proceso

-No afectación directa de los recursos parafiscales

Sin embargo, la Superintendencia consideró que la infracción no podía dejar de sancionarse, ya que el deber de obtener las licencias urbanísticas es una obligación objetiva y verificable, cuyo incumplimiento configura una falta administrativa, aun sin demostrarse dolo o intención.

C. Razones de hecho y derecho que fundamentan la sanción.

El procedimiento sancionatorio contenido en el expediente No. 558/2022/PGEN, investigación administrativa No. 010-2022, se originó con el informe de visita especial adelantada por la Superintendencia Delegada para Estudios Especiales y Evaluación de Proyectos a la Caja de Compensación Familiar COMFENALCO SANTANDER con fecha 30 de noviembre de 2021, la cual tenía como objeto realizar el seguimiento al proyecto *"modificación y adecuación Restaurante El Mirador Mesón del Cuchicute"*, trasladado a la Superintendencia Delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales, señalando en la observación 3.1.15 un presunto incumplimiento en relación con la obligación de tramitar previamente la licencia de construcci6n para el proyecto, infringiendo lo señalado en los Artículos 55 numeral 2 de la Ley 21 de 1982, Circular Externa No. 003 de 2020 expedida par la Superintendencia del Subsidio Familiar, 2.2.6.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015 y el Articulo 2.2.7.5.3.6. del Decreto 1072 de 2015.

El acto sancionatorio se sustentó en el principio de responsabilidad administrativa objetiva, según el cual no es necesario demostrar la intención o culpa del servidor, bastando la comprobación del incumplimiento normativo.

En este sentido, la Superintendencia señaló que el señor Cortés Niño, en su calidad de Director Administrativo, debía garantizar que toda inversión de recursos parafiscales contara con los requisitos legales previos, especialmente las licencias y permisos exigidos por la ley.

La autoridad concluyó que el investigado omitió la verificación documental de la licencia antes de iniciar la ejecución de la obra, confiando en una información verbal de una autoridad local, lo que contravino el deber de diligencia y supervisión funcional inherente a su cargo.

De igual forma, precisó que el argumento de buena fe no tiene la virtud de eximir la responsabilidad administrativa, en tanto la confianza legítima no sustituye el cumplimiento de un deber legal expreso. La actuación del investigado, aunque no dolosa, resultó contraria a las normas que garantizan la transparencia y legalidad en la ejecución de los proyectos de inversión social.

La sanción impuesta cumple con los principios de legalidad, proporcionalidad, razonabilidad y finalidad establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

En cuanto a la legalidad, la multa encuentra respaldo en el numeral 17 artículo 42 de la Ley 789 de 2002, que faculta expresamente a la Superintendencia para imponer sanciones personales por incumplimiento normativo.

Respecto a la proporcionalidad, se observa una graduación equilibrada del monto, atendiendo a la naturaleza de la falta, la ausencia de reincidencia y la cooperación del investigado.

Desde la perspectiva de la razonabilidad, la medida es idónea para generar un efecto correctivo sin resultar excesiva ni desproporcionada frente a la conducta.

Finalmente, en cuanto a su finalidad, la sanción cumple una función preventiva y ejemplarizante, orientada a fortalecer la cultura de cumplimiento y la gestión responsable de los recursos parafiscales por parte de los directivos de las Cajas.

D. Impacto social del caso.

De acuerdo al impacto de la sanción social acerca de una imposición de multa, es de resaltar que la misma tiene un impacto sustancialmente significativo, especialmente en un contexto acerca de la Contratación Estatal. Es importante tener en cuenta la facultad sancionatoria que tiene el Estado en lo que se refiere al aspecto contractual, y tiene una naturaleza correctiva, la cual tiene como finalidad pretender que el obligado cumpla con los requisitos y objetivos para los cuales fue encargado o se asumieron dichos compromisos, de acuerdo al Artículo 24 de la Ley 789 de 2002.

El impacto en la sociedad refiere principalmente en la persuasión del obligado a incumplir sus funciones principalmente imposición Onerosa por su falta de diligencia y compromiso; también se pretende proteger los recursos públicos y que el obligado se abstenga de incurrir en prácticas desleales o negligentes; de igual manera la efectivizar la transparencia en lo que refiere a la contratación pública ya que su incumplimiento tendría consecuencias adversas.

En conclusión, la imposición de una sanción en este caso de Multa puede tener un impacto social positivo en cuanto se aplique de manera justa y proporcional, ya que con su imposición se garantiza el debido proceso y transparencia en la contratación Estatal

4.5.3 Resolución No. 291 De 8/4/2025 Comfacasanare, expediente no. 1279/2023/pgen.

A. Identificación de la conducta.

El investigado incumplió lo dispuesto en los numerales 2 y 4 de la Ley 21 de 1982, así como también lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 2.2.7.5.3.3 del Decreto 1072 de 2015 "Decreto Único Reglamentario del Sector del trabajo", así como también el numeral de la Circular externa No. 00003 de 2020.

B. Modalidad de la sanción impuesta.

La sanción interpuesta de "amonestación personal" al director administrativo de COMFACASANARE, se hizo según dispone el artículo 17, literal a) de la Ley 789 de 2002, por cuanto a que inobservó el término de 45 días para presentar el proyecto de inversión "Ampliación de Fondo de Crédito", de la Caja de Compensación Familiar del Casanare. No obstante, en el proceso se observó que no se obtuvo beneficio económico a favor del investigado o a favor de terceros, no se observó reincidencia en la comisión de la infracción, no se evidenció resistencia, negativa u obstrucción por arte del investigado a la acción investigadora, así como tampoco la utilización de medios fraudulentos o el uso

de persona interpuesta para ocultar sus defectos, motivo por el cual se decretó la medida de amonestación, en virtud, aunado a lo anterior, el administrado en el escrito de descargos, es, antes de que se decretasen las pruebas, aceptó la ocurrencia de la infracción a la norma, motivo por el cual, en según los criterios de dosimetría, según el daño social causado, el grado de prudencia y diligencia del investigado, se decretó la medida precitada.

C. Razones de hecho y derecho que fundamentan la sanción.

El procedimiento sancionatorio contenido en el expediente No. 007-2023, tuvo origen en los siguientes hechos: 1-Mediante memorando 3-2022-002855 de 14 de diciembre de 2022, la Superintendencia Delegada para Estudios Especiales y la Evaluación de Proyectos, puso en conocimiento de esta Delegada que, el Consejo Directivo de La Caja de Compensación Familiar de Casanare - COMFACASANARE había aprobado el proyecto denominado "Ampliación Fondo de Crédito" mediante el Acta No 238 de 28 de junio de 2022. 2-Dicho proyecto fue remitido por COMFACASANARE para el seguimiento y control por parte de la Superintendencia del Subsidio Familiar el 28 de noviembre de 2022 y recibido bajo el radicado No. 1-2022-027746, es decir, pasados los 45 días señalados en el párrafo 1 del artículo 2.2.7.5.3.3. del Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo 1072 de 2015. 3-Mediante oficio de 24 de noviembre de 20222, el Director Administrativo de la Corporación informó a la Superintendencia Delegada para Estudios Especiales y Evaluación de Proyectos lo siguiente:

"En atención al asunto y dando cumplimiento a la circular externa 0003 de 2020, presento a su despacho el proyecto denominado – ampliación fondo de crédito, con recursos de remanentes de 55%.

De otra parte, informo que el proyecto no se encuentra dentro de lo establecido en el decreto 1072 de 2015, artículo 2.2.7.5.3.3 parágrafo 1, esto debido a que el titular del área responsable del envío se desvinculó de la entidad por pensión y no se encuentran los soportes que evidencien la transferencia de dichos documentos."

"ARTÍCULO 2.2.7.5.3.3. Régimen de autorización para planes, programas y proyectos de inversión en obras o servicios sociales. Las Cajas de Compensación Familiar ejecutarán sus planes, programas y proyectos de inversión en obras o servicios sociales, conforme al ordenamiento jurídico y bajo el control de la Superintendencia del Subsidio Familiar, el cual se ejercerá a través de las modalidades de autorización general y autorización previa. (…)

PARÁGRAFO 1. Frente a cada uno de los programas o proyectos mencionados, se remitirá la información correspondiente a la Superintendencia del Subsidio Familiar para efectos de adelantar su seguimiento, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a su aprobación por parte del Consejo Directivo de la correspondiente Caja de Compensación Familiar, adjuntando el acta de la correspondiente sesión. La Superintendencia del Subsidio Familiar podrá exigir la remisión de los documentos adicionales que requiera para el ejercicio de sus funciones y adoptará una ficha simplificada para el reporte de estos proyectos."

D. Impacto social del caso.

Al imponerse la sanción de "amonestación personal" a Gustavo Ernesto Ayala Lean como Director Administrativo de la Corporación, se busca, de acuerdo con el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, proteger el interés general restableciendo el orden jurídico y la corrección de la conducta, puesto que la función del ente investigador es sancionar, pero a la vez prevenir. En este sentido, la imposición de la pena en el presente caso se presente como un agente disuasorio para que la conducta no se presente en el futuro, no sin ello dejar de tomar en cuenta los criterios de graduación y proporcionalidad de la pena plasmados en el artículo 50 de la Ley IBIDEM.

4.5.4 Resolución No. 0935 del 13 de diciembre de 2024. Comfatolima

A. Identificación de la conducta.

NELSON NORBEY QUINTERO MELO, identificado con cédula de ciudadanía No. 93.356.867, quien fungía como Director Administrativo de la Caja de Compensación Familiar del Tolima -COMFATOLIMA-, para la época de los hechos, por incumplimiento de lo establecido en los numerales 2 y 4 del artículo 55 de la Ley 21 de 1982, en los que se señala que son funciones del Director Administrativo de 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 y dirigir, coordinar y orientar la acción administrativa de la Caja, toda vez que se vulneró lo establecido en el numeral4 del artículo 13 de la Ley 1636 de 2013, el artículo 2.2.6.1.3.9 numeral 3 del Decreto 1072 del 2015, los articules 9 (modificado por el artículo 6 de la Resolución 1260 de 2020) y 1 O de la Resolución 853 de 2020, al no exigir que los beneficiarios del Subsidio Económico de Emergencia asignados y pagados durante la vigencia 2021, cumplieran con la Ruta de Empleabilidad que contempla estar inscrito en los programas de capacitación al beneficiario.

LYDA FERNANDA GONZALEZ CUBILLOS, identificada con cédula de ciudadanía No. 65.774.974, quien fungía como Coordinadora del Fondo FOSFEC de la Caja de Compensación Familiar del Tolima – COMFATOLIMA, por incumplimiento de los establecido en el numeral 3° del artículo 2.2.6.1.3.9 del Decreto 1072 del 26 de mayo de 2015, al no verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos para otorgar el subsidio económico de emergencia otorgados y asignados en la vigencia 2021, en relación con las obligaciones establecidas en el artículo 13 de la ley 1636 de 2013, relacionados con la ruta de empleabilidad y estar inscrito en programa de capacitación.

En consecuencia, la señora LYDA FERNANDA GONZÁLEZ CUBILLOS, faltó al cumplimiento de sus responsabilidades como Coordinadora del Fondo FOSFEC de la CCF COMFATOLIMA, que le establece conforme al Manual de Roles y Responsabilidades (página 132) numerales 3, 4, 5 y 8 de Descripción de Responsabilidades y 1 y 2 de Descripción de Autoridades, las funciones de supervisar las postulaciones y requisitos de los solicitantes del subsidio al desempleo, revisar las postulaciones y soportes para la asignación del subsidio, verificar la adecuada distribución según los lineamientos establecidos y establecer un cronograma de capacitaciones de acuerdo a la normatividad vigente y la disponibilidad de recursos, así como realizar apropiación de los recursos a través de la plataforma establecida, junto con la validación de asignaciones al subsidio de desempleo y supervisar el pago de los beneficios del FOSFEC, de acuerdo a la normatividad vigente.

B. Modalidad de la sanción impuesta.

En la Resolución No. 0935 del 13 de diciembre de 2024 se impuso sanción en modalidad de multa, así:

NELSON NORBEY QUINTERO MELO, identificado con cédula de ciudadanía No. 93.356.867, quien fungía como Director Administrativo de la Caja de Compensación Familiar del Tolima – COMFATOLIMA, para la época de los hechos, fue sancionado con SEISCIENTOS (600) salarios mínimos diarios legales vigentes, equivalentes a la suma de VEINTISÉIS MILLONES DE PESOS ($26.000.000), en mérito de lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.
LYDA FERNANDA GONZÁLEZ CUBILLOS, identificada con cédula de ciudadanía No. 65.774.974, quien fungía como Coordinadora del Fondo FOSFEC de la Caja de Compensación Familiar del Tolima – COMFATOLIMA, fue sancionada con CIEN (100) salarios mínimos diarios legales vigentes, equivalentes a la suma de CUATRO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y TRES MIL PESOS ($4.333.000).

C. Razones de hecho y derecho que fundamentan la sanción.

Nelson Norbey Quintero Melo (Director Administrativo de COMFATOLIMA):

Durante la vigencia 2021, se otorgaron subsidios económicos a más de 1.500cesantes sin exigir el requisito de capacitación previsto en el artículo 13 de la Ley 1636 de 2013.
No implementó controles internos ni supervisión efectiva sobre la asignación de los subsidios FOSFEC.
No garantizó la verificación de requisitos de los postulantes, incumpliendo con la obligación de supervisar la correcta administración de los recursos.
Se evidenció inexistencia de mecanismos de control y seguimiento interno, así como inobservancia de la Circular Externa 0020 de 2016, y de las Resoluciones 853 y 1260 de 2020.

Las conductas descritas constituyeron infracción a las siguientes disposiciones:
Para ambos sancionados:
Artículo 13 (numeral 4) de la Ley 1636 de 2013 – que exige el cumplimiento de la "Ruta de Empleabilidad" como requisito para acceder al subsidio al cesante.
Artículo 2.2.6.1.3.9 del Decreto 1072 de 2015 – que obliga a verificar el cumplimiento de requisitos antes de otorgar los beneficios.
Artículos 9 y 10 de la Resolución 853 de 2020 (modificados por la Resolución 1260 de 2020) – que reafirman la obligación de aplicar la ruta de empleabilidad incluso durante la emergencia sanitaria.
Circular Externa No. 0020 de 2016 – sobre procedimientos técnicos y administrativos para la correcta gestión del subsidio familiar.
Adicionalmente:

Nelson Norbey Quintero Melo violó los numerales 2 y 4 del artículo 55 de la Ley 21 de 1982, que le imponen la obligación de cumplir y hacer cumplir la ley y las directrices del Gobierno Nacional, así como dirigir y supervisar la gestión administrativa de la Caja.

Lyda Fernanda González Cubillos (Coordinadora del Fondo FOSFEC):

Permitió la asignación irregular de subsidios sin verificar el cumplimiento del requisito de capacitación.
No estableció ni supervisó la ruta de empleabilidad de los beneficiarios, conforme lo exigía la normativa.

Incurrió en omisiones sistemáticas en la ejecución de sus funciones, afectando la transparencia y equidad en el manejo de los recursos.
No adoptó medidas correctivas frente a las deficiencias detectadas, perpetuando un sistema de gestión deficiente.
Su actuar generó un impacto negativo sobre la equidad y eficacia del Fondo FOSFEC y vulneró principios de transparencia y legalidad.

D. Impacto social del caso.

Las actuaciones de NELSON NORBEY QUINTERO MELO, en calidad de Director Administrativo, y LYDA FERNANDA GONZÁLEZ CUBILLOS, como Coordinadora del Fondo FOSFEC, produjeron un impacto social de especial relevancia, en la medida en que comprometieron la correcta destinación de los recursos parafiscales orientados a la protección de los trabajadores cesantes y afectaron el propósito esencial del Mecanismo de Protección al Cesante establecido en la Ley 1636 de 2013.
El Fondo para el Fomento al Empleo y la Protección al Cesante (FOSFEC) tiene una finalidad eminentemente social: garantizar la protección económica temporal y promover la reinserción laboral de los trabajadores desempleados.

El incumplimiento de los funcionarios sancionados, al no exigir el cumplimiento de la Ruta de Empleabilidad ni la inscripción en programas de capacitación, distorsionó la naturaleza de este mecanismo, convirtiendo la entrega del subsidio en un simple apoyo monetario sin contenido formativo o de empleabilidad. El manejo inadecuado de los subsidios compromete la credibilidad del sistema del subsidio familiar como herramienta de bienestar social y debilita la confianza de los trabajadores, empleadores y del Estado en la idoneidad de estas instituciones para administrar recursos parafiscales con transparencia, eficiencia y equidad, toda vez que mientras algunos cesantes cumplieron los requisitos formativos, otros recibieron los subsidios sin sujeción a las mismas condiciones.

5. Mecanismo del reporte y su aplicación en la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionatorios

6. Conclusiones.

CERTIFICACIÓN CUMPLIMIENTO ENTREGABLE PROYECTO DE INVERSION I.V.C. OCTUBRE 2025 - ACTIVIDAD G.I.RESPONSABIIDAD ADMINISTRATIVA Resumir

De: Ines Lorena Llanos Castro <illanosc@ssf.gov.co>
Enviado: lunes, 27 de octubre de 2025 15:04
Para: Liliana Castillo Cuero <lcastilloc@ssf.gov.co>
Cc: Claudia Carolina Castro Rubio <claudia.castror@ssf.gov.co>; Angela Maria Ortiz Villalba <angela.ortizv@ssf.gov.co>
Asunto: CERTIFICACIÓN CUMPLIMIENTO ENTREGABLE PROYECTO DE INVERSION I.V.C. OCTUBRE 2025 - ACTIVIDAD G.I.RESPONSABIIDAD ADMINISTRATIVA

Cordial saludo, doctora Liliana:

En atención al trabajo que vienen adelantando los contratistas de la Superintendencia Delegada para la Responsabilidad Administrativa, y en cumplimiento de la obligación contractual que establece: ***"Brindar apoyo en las actividades requeridas para el desarrollo del proyecto de inversión Modernización de la Inspección, Vigilancia y Control de la Superintendencia del Subsidio Familiar, mediante la investigación, proyección de documentos, asistencia a reuniones y demás actividades relacionadas con los entregables",*** me permito informar que, luego de revisada la información reportada por los contratistas que se relacionan a continuación y cuya supervisión está a su cargo, se valida y certifica el cumplimiento de la obligación contractual correspondiente al mes de octubre de 2025:

DOCUMENTO ENTREGABLE No.1:
Proyecto de Inversión: Modernización de la Inspección, Vigilancia y Control de la Superintendencia del Subsidio Familiar

Actividad: Organizar la Información sobre el Control Legal y la aplicación de planes de contingencia Para La Descongestión De Este Proceso.

CERTIFICACIÓN CUMPLIMIENTO ENTREGABLE PROYECTO DE INVERSION I.V.C. OCTUBRE 2025 - ACTIVIDAD G.I.RESPONSABIIDAD ADMINISTRATIVA Resumir

Nombre del Documento Entregable 1:
"ANÁLISIS Y PROCEDIBILIDAD DEL REPORTE DE SANCIONES DE LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILAR Y DE SUS COLABORADORES, COMO INSTRUMENTO DE ATENUACIÓN O AGRAVACIÓN EN LA TASACIÓN E IMPOSICIÓN DE FUTURAS SANCIONES"

CONTRATISTAS PARTICIPANTES:
Hanner Leonardo Monguí
Paola Slendy Albarracín
Angela Maria López Ferreira
Vladimir Carrillo
Linda Grande Velandia
Yaritza Elena Soto
Erika Rubio Castillo
Claudia Carolina Castro
Mónica María Portacio Martínez
Andrés Felipe Hincapié Durango
Juan David Espitia Moreno
Mario Fernando Gómez Otalora
Carmencita Jemima Jalal
Julián Silva Puentes

ENTREGABLE No. 2
"PROPUESTA DE DISEÑO DE UNA HERRAMIENTA TECNOLÓGICA INTERNA PARA REALIZAR GESTIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS A CARGO DE LA

CERTIFICACIÓN CUMPLIMIENTO ENTREGABLE PROYECTO DE INVERSION I.V.C. OCTUBRE 2025 - ACTIVIDAD G.I.RESPONSABIIDAD ADMINISTRATIVA Resumir

ENTREGABLE No. 2
"PROPUESTA DE DISEÑO DE UNA HERRAMIENTA TECNOLÓGICA INTERNA PARA REALIZAR GESTIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR"

CONTRATISTAS PARTICIPANTES:
Jonatan Rivera Vanegas
Camilo Enrique Ayala Ramírez
Álvaro Javier Molina Díaz
José Jaime Roys Tirado
Carlos Mauricio Murillo
Marcela H. Aguilar
Paola Gualtero
José Luis Morales
Shisthey Ramírez
Julián Castellanos
David Santiago Algarra
John Sebastián Alemán

En consecuencia, se solicita que los contratistas, en el marco de sus informes mensuales, adjunten en la carpeta compartida (Drive) el documento y demás evidencias en cumplimiento de dicha obligación contractual segun corresponda.

Gracias por su atención.

CERTIFICACIÓN CUMPLIMIENTO ENTREGABLE PROYECTO DE INVERSION I.V.C. OCTUBRE 2025 - ACTIVIDAD G.I.RESPONSABIIDAD ADMINISTRATIVA Resumir

En consecuencia, se solicita que los contratistas, en el marco de sus informes mensuales, adjunten en la carpeta compartida (Drive) el documento y demás evidencias en cumplimiento de dicha obligación contractual segun corresponda.

Gracias por su atención.

Inés Lorena Llanos Castro
Superintendente Delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales
Superintendencia del Subsidio Familiar
despachossf@ssf.gov.co
Tel: 3487800
Cr. 69 # 25B - 44 piso 7 - Bogotá D.C.
www.ssf.gov.co

Trabajo | Supersubsidio

CERTIFICACIÓN CUMPLIMIENTO ENTREGABLE PROYECTO DE INVERSION I.V.C. OCTUBRE 2025 - ACTIVIDAD G.I.RESPONSABIIDAD ADMINISTRATIVA Resumir

A

Angela Maria Ortiz Villalba

Para: Hanner Leandro Mongui Urrea; Paola Alejandra Gualteros Esquivel; **y 24 más**

Mar 28/10/2025 10:14

1

Atento saludo,

De manera ateta y para los fines correspondientes, se remite correo con la certificación de cumplimiento del documento entregable correspondiente al mes de octubre.

Es importante que por favor adjunten el correo de la certificación a la evidencia de la obligación que hace referencia en el marco de sus informes mensuales, adjunten en la carpeta compartida (Drive) el documento y demás evidencias en cumplimiento de dicha obligación contractual según corresponda.

Gracias,

Angela María Ortiz V.
Contratista
Superintendencia Delegada para la Responsabilidad Administrativa y las medidas Especiales
aortizv@ssf.gov.co
Cra. 69 #25B 44 Piso (4). Bogotá, D.C.
www.ssf.gov.co