**REPÚBLICA DE COLOMBIA**
MINISTERIO DEL TRABAJO
**SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR**

**RESOLUCIÓN NÚMERO** 1232 **DE 2025**

( 22 OCT 2025 )

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0935 del 13 de diciembre 2024– **Investigación Administrativa 010 – 2024, adelantada contra NELSON NORBEY QUINTERO MELO y LYDA FERNANDA GONZÁLEZ CUBILLOS, en calidad de Director Administrativo y Coordinadora del Fondo FOSFEC de la Caja de Compensación Familiar Del Tolima - COMFATOLIMA**

**LA/EL SUPERINTENDENCIA DELEGADA PARA LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y LAS MEDIDAS ESPECIALES**

En ejercicio de sus atribuciones legales, en especial las previstas en la Ley 21 de 1982, la Ley 789 de 2002, la Ley 1437 de 2011, el Decreto 2595 de 2012, el Decreto 1072 de 2015 y demás normas concordantes, y

**CONSIDERANDO QUE:**

## I. COMPETENCIA

La Caja de Compensación Familiar del Tolima (en lo sucesivo COMFATOLIMA) es una entidad sometida a la Inspección, Vigilancia y Control de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

El artículo 1º del Decreto 2595 de 2012 determina:

> ***Objetivo***. *La Superintendencia del Subsidio Familiar tiene a su cargo 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.*

Igualmente, y de acuerdo con lo ordenado en el artículo 24 de la Ley 789 de 2002 reglamentado por el Decreto Nacional 827 de 2003, en concordancia con el artículo 5º del Decreto 2595 de 2012, la Superintendencia del Subsidio Familiar tiene potestad para investigar las violaciones legales, reglamentarias o estatutarias que ocurran en las Cajas de Compensación Familiar y la inobservancia de las instrucciones que les imparta e imponer las sanciones administrativas del caso tanto a estas corporaciones como a sus directores, miembros de consejos directivos, revisores fiscales y demás funcionarios.

Por su parte, el numeral 18 del artículo 16 del Decreto 2595 de 2012 establece como una función a cargo de la Superintendencia Delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales la de "***Resolver los recursos de reposición*** *y las solicitudes de revocatoria directa interpuestos contra los actos que expida la Superintendencia Delegada,*

RESOLUCIÓN NÚMERO 1232 DEL 22 OCT 2025

*"Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0935 del* 13 de diciembre 2024 *– Investigación Administrativa 010–2024, adelantada contra* **NELSON NORBEY QUINTERO MELO y LYDA FERNANDA GONZÁLEZ CUBILLOS, en calidad de Director Administrativo y Coordinadora del Fondo FOSFEC de la Caja de Compensación Familiar Del Tolima - COMFATOLIMA***".*

***así como conceder el recurso de apelación, si así se solicitare,*** *ante el Superintendente del Subsidio Familiar".* (Énfasis fuera de texto)

De lo anterior se desprende que esta Delegada es plenamente competente para conocer y decidir el recurso interpuesto dentro de la presente actuación administrativa sancionatoria.

## II. ANTECEDENTES

Mediante Auto del 3 de octubre de 2025, este Despacho dispuso la apertura de investigación administrativa y formuló cargos contra **NELSON NORBEY QUINTERO MELO y LYDA FERNANDA GONZÁLEZ CUBILLOS**, quienes para la fecha de los hechos se desempeñaban como **Director Administrativo y Coordinadora del Fondo FOSFEC** en la Caja de Compensación Familiar **Del Tolima - COMFATOLIMA**.

Dentro del término legal los investigados presentaron descargos mediante memoriales con radicados N° 1-2024-21444 del 29 de octubre de 2024 y N° 1-2024-21865 del 05 de noviembre de 2024, a través de los cuales, ejercieron su derecho de contradicción y defensa y solicitaron tener en cuenta las pruebas obrantes en el expediente. En consecuencia, se profirió Auto de Pruebas el 15 de diciembre de 2024, en el que se resolvió incorporar las pruebas recaudadas en el trámite de la indagación preliminar, dar por concluido el debate probatorio, así como se surtió el traslado para alegar de conclusión, y encontrándose dentro del término legal, esta Superintendencia expidió la Resolución No. Resolución No. 0935 del 13 de diciembre 2024, por la cual se decidió la Investigación Administrativa **010 – 2024**adelantada contra **NELSON NORBEY QUINTERO MELO y LYDA FERNANDA GONZÁLEZ CUBILLOS, en calidad de Director Administrativo y Coordinadora del Fondo FOSFEC de la Caja de Compensación Familiar Del Tolima - COMFATOLIMA** para la época de los hechos.

Asimismo, en dicha Resolución, se impusieron las siguientes sanciones de acuerdo con lo dispuesto artículo 24 de la Ley 789 de 2002:

- Multa a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Cesante FOSFEC que haya constituido la Caja de Compensación Familiar del Tolima COMFATOLIMA, al investigado **NELSON NORBEY QUINTERO MELO**, identificado con C.C. No. 93.356.867, por valor de SEISCIENTOS (600) salarios mínimos diarios legales vigentes, equivalentes a la suma de VEINTISEIS MILLONES DE PESOS ($ 26.000.000 COP)

- Multa a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Cesante FOSFEC que haya constituido la Caja de Compensación Familiar del Tolima COMFATOLIMA, a la investigada **LYDA FERNANDA GONZÁLEZ CUBILLOS**, identificada con C.C. No. 65.774.974, por valor de CIEN (100) salarios mínimos diarios legales vigentes, equivalentes a la suma de CUATRO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y TRES MIL PESOS PESOS ($ 4.383.000 COP)

RESOLUCIÓN NÚMERO 1232 DEL 22 OCT 2025

*"Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0935 del* 13 de diciembre 2024 *– Investigación Administrativa 010–2024, adelantada contra* **NELSON NORBEY QUINTERO MELO y LYDA FERNANDA GONZÁLEZ CUBILLOS, en calidad de Director Administrativo y Coordinadora del Fondo FOSFEC de la Caja de Compensación Familiar Del Tolima - COMFATOLIMA***".*

La decisión fue notificada en debida forma a los investigados mediante radicados N° 2-2024-27016 y 2-2024-27020 del 13 de diciembre de 2024.

## III. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

Mediante memorial radicado bajo el No. **1-2024-26217 del 27 de diciembre de 2024** y encontrándose dentro del término legal, los señores **NELSON NORBEY QUINTERO MELO y LYDA FERNANDA GONZÁLEZ CUBILLOS**, en su condición de investigado(s), interpusieron) **RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACIÓN** contra la Resolución No. *Resolución No. 0935* – del 13 de diciembre 2024, solicitando su revocatoria, con base en los siguientes argumentos:

En el recurso impetrado, los dos investigados indicaron en primer lugar, que siendo respetuosos del Estado Social de Derecho y las decisiones administrativas, se encontraban inconformes con la sanción impuesta, al considerar que les fueron vulnerados derechos fundamentales al debido proceso, legalidad, confianza legítima y buena fe, por haber incurrido el Despacho en una vía de hecho por defecto sustantivo, al haber aplicado el artículo 13 de la Ley 1636 de 2013, que, pese a estar vigente para el momento de la ocurrencia de los hechos, las circunstancias fácticas y jurídicas en el marco de la calamidad por COVID -19 que llevó a declarar el Estado de Emergencia sanitaria a lo largo del territorio nacional, no ameritaban la imposición de la sanción, como quiera que amén de la situación de salubridad, fueron expedidas normas con carácter excepcional que la Superintendencia del Subsidio Familiar interpretó indebidamente y en su decisión, no dio alcance y aplicación, a su juicio, de forma congruente de los Decretos legislativos 417, 488 de 2020, Resolución 2919 de 2020 expedida por el Ministerio de Trabajo, en consonancia con la sentencia C-145 de 2020, interpretó indebidamente lo dispuesto en Resoluciones 853 y 1260 de 2020, y sumado a ello, se presentó una incongruencia con respecto a los vertido en la circular externa No. 0020 de 2016; habiéndose vulnerado el principio de proporcionalidad, siendo la multa impuesta exagerada y desproporcional, pese a ser atípica la conducta, según la fundamentación de la resolución emitida.

En seguida, los investigados efectuaron la citación del artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, el cual señala que el debido proceso, es aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas y afirman que en el caso de autos, se presenta una conducta atípica, pues actuaron dentro de la confianza legítima, buena fe y guardando apego al marco constitucional y legal, con ocasión de los efectos jurídicos y administrativos causados por el estado de excepción en el marco de la emergencia sanitaria causada por el Covid-19, haciendo alusión a las mismas normas citadas en precedencia, y habiendo indicado esto, arguyeron que la sanción impuesta no se fundamenta en los presupuestos pertinentes, y reitera que la multa es exagerada y desproporcionada.

A continuación, citaron el artículo 4 de la ley 1952 de 2019, que se refiere a la legalidad y continuaron indicando que, en su sentir, la Superintendencia Del Subsidio Familiar

interpretó indebidamente el principio de Unidad de Caja previsto en los artículos 6 y 7 del Decreto 488 de 2020.

Posteriormente, afirmaron que según el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional, en cuenta a la interpretación del Principio de Unidad de Caja de la mano con lo dispuesto en el Decreto 488 de 2020, se suspendió la normatividad que se encontraba vigente al momento de la declaratoria del Estado de Excepción por covid-19, incluyendo el "programa de capacitación para la reinserción laboral" al haberse declarado la aplicación del referido principio, pues los programas que conformaban dicha cuenta se transformaron en un fondo común y por esto, hubo modificaciones que permitieron satisfacer el beneficio y el programa de reinserción laboral era potestad facultativa de la Caja, según Decreto 1072 de 2015, máxime el carácter sobreviniente, inesperado e imprevisto que revistió la pandemia.

Finalmente adujeron que en virtud de la situación de calamidad de público conocimiento, se estableció que el procedimiento para conceder el beneficio relacionado con el mecanismo de protección al cesante, no habían más exigencias legales que el diligenciamiento de la solicitud y posterior aprobación y pago del beneficio por parte de la Caja por medios virtuales, teniendo en cuenta que, el confinamiento, implicó la imposibilidad de realizar los programas de capacitación para la reinserción laboral del cesante y por ende, la actividad desplegada por los investigados se hizo procurando el bienestar social, por ello se configuran varias de las causales de exclusión de responsabilidad.

En consecuencia, corresponde a este Despacho examinar los planteamientos expuestos en el recurso, los cuales constituyen la base del presente pronunciamiento y serán analizados a la luz de las pruebas obrantes en el expediente y del marco normativo aplicable.

## IV. ANÁLISIS DEL DESPACHO

De conformidad con lo previsto en el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-, procede este Despacho a resolver el recurso interpuesto. En ese sentido, analizados los argumentos expuestos por el recurrente, el acervo probatorio obrante en el expediente y el marco normativo aplicable se tiene que:

Los sancionados interpusieron en tiempo recurso de **reposición y en subsidio de apelación**, alegando principalmente:

- Supuesta vulneración de derechos fundamentales al debido proceso, legalidad, buena fe y confianza legítima.
- Existencia de una **vía de hecho por defecto sustantivo**, por aplicación indebida del artículo 13 de la Ley 1636 de 2013.
- Mala interpretación del marco normativo expedido en virtud del Estado de

RESOLUCIÓN NÚMERO 1232 DEL 22 OCT 2025

*"Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0935 del* 13 de diciembre 2024 *– Investigación Administrativa 010–2024, adelantada contra* **NELSON NORBEY QUINTERO MELO y LYDA FERNANDA GONZÁLEZ CUBILLOS, en calidad de Director Administrativo y Coordinadora del Fondo FOSFEC de la Caja de Compensación Familiar Del Tolima - COMFATOLIMA***".*

Emergencia (Decretos Legislativos 417 y 488 de 2020, Resolución 2919 de 2020, Sentencia C-145 de 2020).
- Supuesta incongruencia con la Circular Externa 0020 de 2016.
- Desproporcionalidad de la sanción.
- Atipicidad de la conducta, por considerar que actuaron dentro del marco constitucional y legal.

Este Despacho, en ejercicio de su competencia sancionatoria, procede a resolver el recurso de conformidad con los siguientes fundamentos jurídicos:

**Sobre la alegada vulneración al debido proceso, legalidad, confianza legítima y buena fe.**

El principio de **debido proceso** fue observado en todas las etapas del procedimiento administrativo sancionatorio: se garantizó el derecho de defensa, contradicción, acceso al expediente, traslado de pruebas, formulación de pliegos de cargos y oportunidad para ejercer alegaciones.

La **legalidad** como principio rector del procedimiento sancionador, encuentra sustento en normas vigentes al momento de los hechos, particularmente el artículo 13 de la Ley 1636 de 2013, el cual establece con claridad las obligaciones relacionadas con el Mecanismo de de Protección al Cesante, **norma que no fue derogada ni suspendida por el Decreto 488 de 2020**.
Los argumentos relativos a la **confianza legítima y la buena fe**, si bien son principios constitucionales que orientan la actuación administrativa, **no excluyen la responsabilidad objetiva** derivada del incumplimiento de los requisitos y condiciones legales para la ejecución del MPC, ni pueden esgrimirse como justificación para desconocer normas expresas y vigentes.

**Sobre la supuesta vía de hecho y aplicación indebida del marco normativo de excepción.**

El argumento según el cual este Despacho incurrió en **vía de hecho por defecto sustantivo** al aplicar el artículo 13 de la Ley 1636 de 2013, no prospera. En efecto:
- El **Decreto 488 de 2020**, en su artículo 6, introduce medidas transitorias que permiten la flexibilización del uso de los recursos del FOSFEC, **pero no deroga ni suspende la normativa estructural del Mecanismo de Protección al Cesante**, ni releva a las Cajas de Compensación de observar el cumplimiento de los programas de capacitación y requisitos para el acceso al beneficio.
- La **Sentencia C-145 de 2020**, si bien avaló la constitucionalidad del Decreto 488 de 2020, **no indicó que las Cajas pudieran omitir los requisitos del Mecanismo de protección al cesante**, sino que hizo énfasis en la necesidad de interpretar dichas medidas en armonía con el principio de legalidad.
- La **Resolución 2919 de 2020** del Ministerio de Trabajo reitera la importancia del cumplimiento de requisitos, y si bien flexibiliza procedimientos por vía virtual, **no**

**exime del cumplimiento de los mismos**.

- Las Resoluciones 853 y 1260 de 2020 **no crean nuevas excepciones**, ni desvirtúan la obligatoriedad de los programas de capacitación para acceder al subsidio.

Por tanto, no existe error en la interpretación normativa realizada por este Despacho, ni puede afirmarse que se configuró una vía de hecho.

**Sobre la alegada atipicidad de la conducta y el principio de legalidad.**

El principio de **tipicidad** se satisface plenamente, en tanto la conducta desplegada por los sancionados encuadra en el supuesto de hecho previsto en el artículo 13 de la Ley 1636 de 2013, al haberse otorgado el beneficio del Mecanismo **de Protección al Cesante sin el cumplimiento de todos los requisitos exigidos, entre ellos, los programas de capacitación para la reinserción laboral.**
Si bien la pandemia constituyó una situación excepcional, ello **no habilitó la omisión total de requisitos**, sino que, en todo caso, demandaba su cumplimiento en la forma que permitieran los medios virtuales, como también lo previó la Resolución 2919 de 2020.
Adicionalmente, **la interpretación del principio de Unidad de Caja** no autoriza la supresión de controles, sino que permite mayor flexibilidad en el manejo de recursos, siempre dentro de los marcos legales. El Decreto 1072 de 2015 establece como obligatoria la articulación del beneficio económico con programas de acompañamiento, los cuales no fueron desarrollados en este caso, siendo relevante resaltar que la utilización de medios virtuales o digitales para tal fin habría posibilitado la realización de los programas de capacitación laboral para la reinserción laboral, omitidos por la corporación.

**Sobre la supuesta desproporcionalidad de la sanción.**

La sanción impuesta se encuentra debidamente motivada, atendiendo a los principios de **proporcionalidad y razonabilidad**, conforme a la gravedad de la falta, el número de beneficiarios afectados, los recursos públicos comprometidos y el grado de responsabilidad de los implicados.

No puede calificarse de "exagerada" una sanción impuesta **dentro del rango legal previsto**, más aún cuando los hechos comprometen recursos públicos en el marco de un programa social de alto impacto.

**Sobre las causales de exclusión de responsabilidad.**

Las causales invocadas por los investigados (buena fe, fuerza mayor, cumplimiento de orden superior, etc.) no encuentran respaldo en las pruebas del expediente. La actuación desplegada no fue resultado de una imposibilidad material insuperable, ni fue ordenada por autoridad competente, ni puede calificarse de diligente o exenta de reproche. Por el contrario, se constató la omisión en el cumplimiento de obligaciones expresas y exigibles.

RESOLUCIÓN NÚMERO 1232 DEL 22 OCT 2025

*"Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0935 del* 13 de diciembre 2024 *– Investigación Administrativa 010–2024, adelantada contra* **NELSON NORBEY QUINTERO MELO y LYDA FERNANDA GONZÁLEZ CUBILLOS, en calidad de Director Administrativo y Coordinadora del Fondo FOSFEC de la Caja de Compensación Familiar Del Tolima - COMFATOLIMA***".*

En ese sentido, se observa que los argumentos expuestos carecen de mérito suficiente para desvirtuar los fundamentos de hecho y de derecho que soportan la Resolución No. 0935 del 13 de diciembre de 2024, por lo cual se concluye que la decisión recurrida se ajusta a las normas constitucionales, legales y reglamentarias aplicables, así como a los principios que orientan el procedimiento administrativo sancionatorio.

Al respecto, Debe recordarse que, conforme al artículo 3 del CPACA, las actuaciones administrativas se rigen por el principio de legalidad, y que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad mientras no se desvirtúe con prueba idónea. En este caso, los recurrentes no allegaron elementos que desvirtúen la decisión adoptada en primera instancia; razón por la cual se concluye que la Resolución recurrida respeta los principios de legalidad, proporcionalidad y debido proceso, garantizando el derecho de defensa y contradicción de los investigados.

De igual manera, del análisis efectuado sobre los argumentos expuestos en el recurso no se advierte error en la valoración probatoria, indebida aplicación normativa, vulneración del debido proceso o afectación de garantías sustanciales que ameriten la revocatoria o modificación del acto. Por el contrario, se confirma que la Resolución recurrida respeta los principios de legalidad, proporcionalidad y debido proceso, garantizando a los investigados su derecho de defensa y contradicción.

En consecuencia, este Despacho concluye que la Resolución No. 0935 del 13 de diciembre de 2024 conserva plena validez jurídica y material, razón por la cual se confirmará en todas sus partes al no existir fundamento fáctico ni jurídico que justifique su modificación o revocatoria.

En mérito de lo expuesto, la **SUPERINTENDENCIA DELEGADA PARA LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y LAS MEDIDAS ESPECIALES**,

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO: NO REPONER** la decisión adoptada mediante Resolución No. *Resolución No. 0935* del 13 de diciembre 2024, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia, manteniéndose incólume lo allí dispuesto.

**ARTÍCULO SEGUNDO. CONCEDER** el recurso de **APELACIÓN** interpuesto por los señores **NELSON NORBEY QUINTERO MELO y LYDA FERNANDA GONZÁLEZ CUBILLOS** y, en consecuencia, **REMITIR** las presentes diligencias a la segunda instancia.

**ARTÍCULO TERCERO. NOTIFICAR PERSONALMENTE** el contenido de la presente Resolución, a los investigados, de la siguiente manera:

RESOLUCIÓN NÚMERO 1232 DEL 22 OCT 2025

*"Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0935 del* 13 de diciembre 2024 – *Investigación Administrativa 010–2024, adelantada contra* **NELSON NORBEY QUINTERO MELO y LYDA FERNANDA GONZÁLEZ CUBILLOS, en calidad de Director Administrativo y Coordinadora del Fondo FOSFEC de la Caja de Compensación Familiar Del Tolima - COMFATOLIMA".**

- **A NELSON NORBEY QUINTERO MELO**, identificado con C.C. No. 93.356.867, de manera electrónica, de conformidad con lo previsto en los artículos 56 y 67 de la Ley 1437 de 2011 a través de la dirección electrónica: nenquime@gmail.com, conforme a la autorización allegada según el radicado No. 1-2024-20158 del 09 de octubre de 2024.

- **A LYDA FERNANDA GONZÁLEZ CUBILLOS**, identificada con C.C. No. 65.774.974, de conformidad con lo previsto en el artículo 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, para lo cual, las comunicaciones se surtirán a través de la dirección electrónica lidafernanda26@yahoo.es, conforme a los registros que obran en el expediente.

**ARTÍCULO CUARTO:** La presente resolución rige a partir de la fecha de su ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Ines Lorena Llanos Castro

Firmado digitalmente por Ines Lorena Llanos Castro
Fecha: 2025.10.22 14:45:58 -05'00'

**INÉS LORENA LLANOS CASTRO**
Superintendente Delegada para la Responsabilidad Administrativa
y las Medidas Especiales

Proyectó: Angela María López Ferreira/ contratista / Grupo Interno para la Responsabilidad Administrativa
Revisó: Liliana Castillo Cuero/ Coordinadora/ Grupo Interno para la Responsabilidad Administrativa