10234/2025/PGEN. ACTO ADMINISTRATIVO: AUTO DE APERTURA DE AVERIGUACIÓN PRELIMINAR

Angela López Ferreira <angelalopezferreira@gmail.com>
para Liliana

mié, 15 oct, 16:03 (hace 10 días)

Cordial saludo Dra. Liliana,

En cumplimiento de las actividades contractuales asignadas en el marco del contrato 449 de 2025, a continuación se remite:

Acto administrativo: Auto de Apertura de Averiguación Preliminar.
Corporación: Caja de Compensación Familiar de Nariño - COMFAMILIAR.
Expediente genérico: 10234/2025/PGEN.

Cordialmente,

Angela María López Ferreira
Contratista
Responsabilidad Administrativa SSF

Un archivo adjunto • Analizados por Gmail ⓘ Añadir a Drive



Formato_AUTO_D...

Responder Reenviar

REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DEL TRABAJO
SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE ABRE UNA AVERIGUACIÓN PRELIMINAR
RADICADO No. 1-2024-26153
EXPEDIENTE GENÉRICO: 10234/2025

Fecha: 15 de octubre de 2025

LA SUPERINTENDENCIA DELEGADA PARA LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y LAS MEDIDAS ESPECIALES

CONSIDERANDO:

I. COMPETENCIA

La Caja de Compensación Familiar de Nariño, en adelante **COMFAMILIAR,** es una Entidad objeto de Inspección, Vigilancia y Control de la Superintendencia del Subsidio Familiar, de conformidad con lo establecido en el artículo 1° del Decreto 2595 de 2012, concordante con el numeral 1º del artículo 24 de la Ley 789 de 2002.
El artículo 16 del Decreto 2595 de 2012 dispone, en lo pertinente

Son funciones de la Superintendencia Delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales, las siguientes:

(…)

8. Evaluar los informes y hallazgos que resultaren de las actividades de inspección y vigilancia de la Superintendencia Delegada para la Gestión o de las peticiones, denuncias, quejas o reclamos de los ciudadanos o de los usuarios, para la determinación y el establecimiento de las medidas y sanciones a que haya lugar.

9. Adelantar las investigaciones a que haya lugar a las entidades sometidas a su inspección y vigilancia.
(…)

17. Sancionar y decretar las multas, en primera instancia, a las personas, empresas, entidades y sujetos de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia del Subsidio Familiar, de conformidad con las atribuciones legales y reglamentarias.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, la Superintendencia Delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales está facultada para adelantar las averiguaciones preliminares que permitan establecer si existen méritos de iniciar un procedimiento administrativo sancionatorio en contra de las entidades sometidas a su inspección y vigilancia,

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

pues determina que:

Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. **Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado**. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso. (Subrayas y negrillas fuera del texto)

II. ANTECEDENTES

- La Superintendencia del Subsidio Familiar, recibió traslado del hallazgo remitido por Iván Enrique Quiñonez Zambrano en su calidad de Gerente Departamental de la Gerencia Departamental Colegiada de Nariño de la Contraloría General de la República, radicado en esta entidad bajo el No. 1-2024-26156 de fecha 26 de diciembre de 2024.

- En el documento mencionado, se indicó que en el marco de la ejecución de la auditoría de cumplimiento frente al manejo de los recursos de parafiscales de la Caja de Compensación Familiar de Nariño, correspondiente a las vigencias 2022 y 2023, programada por la Contraloría General de la República, en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal -PVCF-2024; se determinó la configuración del hallazgo fiscal No. 12 – Pagos de gastos de la EPS en liquidación con recursos del 4% (A,F,OI), hallazgo documentado por valor de $3.732.722.745, según lo establecido en la Ley 610 de 2000. De la incidencia respectiva, se corrió traslado a la Superintendencia Del Subsidio Familia.

III. HECHOS Y PRUEBAS

La presente averiguación preliminar se origina en los siguientes hechos:

- Por medio del hallazgo remitido por Iván Enrique Quiñonez Zambrano en su calidad de Gerente Departamental de la Gerencia Departamental Colegiada de Nariño de la Contraloría General de la República, recepcionado en esta entidad bajo el No. 1-2024-26156 de fecha 26 de diciembre de 2024, dicho órgano de control informó que, realizada auditoría de cumplimiento frente al manejo de los recursos de parafiscales de la Caja de Compensación Familiar de Nariño, correspondiente a las vigencias 2022 y 2023, programada por la Contraloría General de la República, en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal -PVCF-2024, se determinó que el Hallazgo No. 12 Pagos de gastos de la EPS en liquidación con recursos del 4% (A,F,OI), ocurrió como quiera que la Ley 789 de 2002 en su artículo 18 determina " Los gastos de administración se reducirán a partir de las cajas de la vigencia de la presente ley, para el año 2023 serán máximo del nueve (9%) de los ingresos del 4% a partir del año 2024 serán máximo del ocho (8%) de los ingresos antes mencionados", lo anterior de la mano con lo previsto en la Circular Externa 0023 de 2003 de la SSF, numeral 2*.1* " *Para la distribución de los recursos del Subsidio Familiar de que tratan las Leyes 21 de 1982 y 789 de*

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

2002, se consideran Gastos de Administración, Instalación y Funcionamiento los ocasionados en el desarrollo del objeto social principal del ente económico y que se registran sobre la base de causación, las sumas o valores en que incurra durante el ejercicio, por la dirección, planeación, organización, ejecución y seguimiento del desarrollo de la actividad operativa de la Corporación, incluidas las áreas financiera, comercial, legal, administrativa y gastos en que incurra para la ampliación o apertura de las instalaciones físicas.

Se clasifican entre otros: Gastos de personal, Honorarios, Impuestos, Arrendamientos, Contribuciones y afiliaciones, Seguros, Servicios, Gastos legales, Mantenimiento, Reparaciones y Remodelaciones locativas, Adecuación e Instalación, Gastos de viaje, Gastos de propaganda y Publicidad, Depreciaciones, Amortizaciones, Provisiones, Transferencias de ley (ICBF,SENA, ESAP, Salud e institutos técnicos).”

De otra parte, en el referido traslado se hace alusión a lo previsto en la Resolución número 0312 de 2022 ‟ Por medio de la cual se lavanta la medida cautelar de Vigilancia Especial y se ordena la Intervención Administrativa Total para la Caja de Compensación Familiar de Nariño, se transcribe el numeral *6.4 LIQUIDACIÓN DEL PROGRAMA DE SALUD (EPS) DE COMFAMILIAR ‟ En consecuencia, este Despacho advierte una situación de especial gravedad para el futro de la Caja de Compensación Familiar y por consiguiente amerita por parte de la Superintendencia de Subsidio Familiar adoptar una medida cautelar de mayor nivel y más restritiva de la Vigilancia Especial como lo es la Intervención Administrativa Total, con el* ***propósito de efectuar un control estricto a la Corporación a través del cual se protejan los recursos que son administrados por la Corporación y que provienen de los aportes parafiscales del 4%, para que éstos no se vean afectados dentro del procedimiento de liquidación de la EPS****, como tampoco los demás bienes y recursos de propiedad de la entidad vigilada, con los cuales se garantiza la prestación de los servicios y programas sociales”.* A continuación, se cita el numeral *6.8 CONCLUSIÓN: “Por la anterior necesidad de la adopción de la medida reviste una gran importancia ya que el propósito es resguardar los recursos parafiscales por aportes del 4% que son administrados por la Caja de Compensación Familiar de Nariño – COMFAMILIAR , los cuales tienen destinación específica para la atención efectiva de los servicios, programas y proyectos sociales a los trabajadores afiliados y sus familias, bajo principios de eficiencia, eficacia, efectividad y solidaridad, así como para la protección y control de bienes y activos de la corporación”.*

En cuanto a la Resolución 047 de 2003 ‟Por medio de la cual se prorroga la medida cautelar de Intervención Administrativa Total para la *Caja de Compensación Familiar de Nariño – COMFAMILIAR, Por todo lo expuesto, el Despacho del Superintendente del Subsidio Familiar acoge la recomendación del Comité de Dirección y Coordinación Institucional de la entidad, respecto de prorrogar la medida cautelar de Intervención Administrativa Total para la Caja de Compensación Familiar de Nariño- COMFAMILIAR, por el término de veinticuatro (24) meses, con el propósito de verificar y monitorear el cumplimiento efectivo y total del Plan de Mejoramiento de la medida cautelar (PDM) que se encuentra en un porcentaje de avance del 39.6, así como efectuar un control estricto y directo a la Corporación a través del cual se protejan y resguarden los recursos parafiscales por aportes del 4% que administra y que tienen una destinación específica de acuerdo con lo señalado en la Ley, para que*

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

los mismos no se vean afectados en el proceso de liquidación voluntaria de la EPS que se adelanta."

Advierte la Contraloría, que la Caja de Compensación Familiar de Nariño – COMFAMILIAR, durante las vigencias 2022 y 2023 realizó pagos de la unidad de negocios EPS en liquidación, por $37.32.745; de los recursos de administración del 4%, habiendo indicado que esos pagos no debieron realizarse con los recursos del 4%, por cuanto la circular externa 0023 de 2003 de la SSF establece que " se consideran Gastos de Administración, Instalación y Funcionamiento los ocasionados en el desarrollo del objeto social principal del ente económico y que se registran sobre la base de causación, las sumas o valores en que incurra durante el ejercicio por la dirección, planeación, organización, ejecución y seguimiento del desarrollo de la actividad operativa de la Corporación, incluidas las áreas financiera, comercial, legal, administrativa y gastos en que incurra para la ampliación o apertura de instalaciones físicas" y los gastos de la EPS en liquidación no se pueden considerar como ocasionado en el objeto social de la Caja de Compensación Familiar de Nariño.
De otra parte, se adujo en el traslado, que en la Resolución 0312 de 2022 promulgada por la SSF se estipula que la intervención administrativa total se toma con el "**propósito *de efectuar un control estricto a la Corporación a través del cual se protejan los recursos que son administrados por la Corporación y que provienen de los aportes parafiscales del 4%, para que éstos no se vean afectados dentro del procedimiento de liquidación de la EPS",*** junto a esto, se refirió que si bien el Consejo Directivo mediante acta 746 del 10 de febrero de 2022 establece la incorporación de los gastos de la liquidación de la EPS en el presupuesto de los gastos de administración del 8%; este órgano de dirección de la Caja de Compensación Familiar de Nariño no puede establecer regalas en contravía de normas superiores, como son las del Subsidio Familiar y la Resolución 0312 de 2022 y demás normas establecidas por la SSF.

Dentro del texto del traslado, se encuentra incorporada la respuesta emitida por parte la Caja de Compensación Familiar de Nariño – COMFAMILIAR, de fecha 30 de noviembre de 2024, de la cual, la Contraloría como ente rector, concluyó que la EPS COMFAMILIAR DE NARIÑO, se creó como una unidad de negocio auto costeable de la Caja de Compensación Familiar de Nariño.

A través de la Resolución 6761 del 29 de junio de 2021, la Superintendencia Nacional de Salud autorizó el retiro voluntario de la mencionada EPS y ordenó iniciar el proceso de liquidación voluntaria. En los procesos de liquidación de entidades, las acreencias y los gastos administrativos de la liquidación se pagan con los activos de la entidad en liquidación.

Que, mediante circular 00008 del 23 de septiembre de 2013 la Superintendencia Nacional de Salud establece: "Los agentes liquidadores deberán utilizar los recursos propios de la entidad en liquidación y los que sean necesarios para el pago de los gastos de administración del proceso de liquidación.
Los gastos de administración en que incurra el liquidador deben estar regidos por la aplicación del principio de austeridad, razonabilidad y guardar relación de causalidad de acuerdo con los fines del proceso de liquidación."

En tal sentido, la CGR concluyó que si bien el Consejo Directivo aprobó la estructura organizacional de la EPS en liquidación y la incorporación de su

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

presupuesto al presupuesto, no se debió aprobar la utilización de los recursos de administración del 4% para tal fin, teniendo en cuenta que, " *los gastos de administración, instalación y funcionamiento corresponderán a aquellos que taxativamente se determinen conforme las disposiciones legales, así como otros distintos de los enunciados, siempre que estos se dirijan a ejecutar las actividades de dirección, planeación, ejecución y seguimiento de la actividad de la operación, en cumplimiento del objeto social"* , lo anterior, según el Concepto Jurídico # 2-2021-1877593 del 05 de noviembre de 2021, expedida por la SSF, en armonía con lo previsto en la circular externa 0023 de 2003, las leyes 21 de 1982 y 789 de 2002, y por consiguiente, la liquidación de una EPS no se puede considerar como " objeto social" de la Caja de Compensación Familiar.

A continuación se reiteró lo vertido en la Resolución 0312 de 2022 y finalmente se validó como hallazgo fiscal por $3.732.722.745, según lo establecido en la Ley 610 de 2000, habiéndose indicado que el mencionado hallazgo se encuentra plasmado en el informe CGR – CDST No. 02, de diciembre de 2024.

IV. ANÁLISIS DEL DESPACHO

Este Despacho, en ejercicio de las funciones legales de inspección, vigilancia y control que le confiere el ordenamiento jurídico, en particular lo dispuesto en las Leyes 21 de 1982, 789 de 2002, la Ley 1437 de 2011 y las normas reglamentarias que rigen el sistema del subsidio familiar, procede a realizar el presente análisis con fundamento en la información allegada y evaluada.

La apertura de la presente averiguación preliminar encuentra su fundamento en la comunicación suscrita por el doctor Iván Enrique Quiñonez Zambrano, Gerente Departamental de la Gerencia Departamental Colegiada de Nariño de la Contraloría General de la República, radicada en esta Superintendencia bajo el número 1-2024-26156 del 26 de diciembre de 2024. En dicha comunicación se dio traslado del Hallazgo No. 12, identificado en el marco de la Auditoría de Cumplimiento practicada a la Caja de Compensación Familiar de Nariño – COMFAMILIAR, correspondiente a las vigencias 2022 y 2023, en ejecución del Plan de Vigilancia y Control Fiscal – PVCF-2024.

Dicho hallazgo hace referencia a la utilización presuntamente indebida de recursos parafiscales del 4% –destinados a gastos de administración, instalación y funcionamiento conforme lo establece la Ley 789 de 2002 y la Circular Externa 0023 de 2003 de esta Superintendencia– para el pago de obligaciones relacionadas con la unidad de negocios EPS en liquidación. Según lo informado por el ente de control fiscal, durante las vigencias auditadas se habrían realizado pagos por un valor aproximado de $3.732.722.745, con cargo a recursos de administración, lo cual podría constituir un desvío de recursos con destinación específica, y en consecuencia, una posible transgresión a la normativa vigente que regula el uso de los recursos del sistema del subsidio familiar.

Este hecho reviste una especial gravedad, si se tiene en cuenta que mediante la Resolución No. 0312 de 2022, esta Superintendencia ordenó la Intervención Administrativa Total de COMFAMILIAR, justamente con el propósito de proteger los recursos parafiscales del 4% y evitar que fueran afectados por el proceso de liquidación voluntaria de la EPS. Tal intervención fue posteriormente prorrogada

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

mediante Resolución No. 047 de 2023, atendiendo a la persistencia de riesgos administrativos y financieros que ponían en peligro los recursos de la corporación y el cumplimiento de sus fines sociales.
Adicionalmente, en el material remitido se incorpora la respuesta de COMFAMILIAR, fechada el 30 de noviembre de 2024, en la que se reconoce la incorporación de los gastos de la EPS en liquidación dentro del presupuesto de administración del 4%, con base en decisiones adoptadas por el Consejo Directivo. No obstante, como lo advierte la Contraloría, la existencia de actos internos no puede contrariar la legislación vigente, ni desvirtuar la destinación legal y reglamentaria de los recursos del sistema.

En este contexto, se advierte una posible infracción al régimen legal del subsidio familiar, que amerita la verificación preliminar de responsabilidades administrativas, disciplinarias o de otra índole, por parte de esta entidad de control, para lo cual se hace necesario recaudar y analizar elementos adicionales de juicio que permitan establecer si los hechos descritos constituyen irregularidades susceptibles de sanción o requieren la adopción de medidas preventivas o correctivas.

En atención a los hechos expuestos y frente al deber de evaluar todas las observaciones contenidas en los informes de visita ordinarias y/o especiales realizadas a las Cajas de Compensación Familiar, denuncias, peticiones, traslados interno y externos y demás insumos, le corresponde a la Superintendencia Delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales adelantar las averiguaciones preliminares con el objeto de determinar si existe o no mérito para dar inicio a una investigación administrativa, para lo cual se hace indispensable, de acuerdo al inciso segundo del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, establecer con precisión y claridad, lo hechos que la originarían, los sujetos objeto de la investigación, y las disposiciones presuntamente vulneradas.

En virtud de lo anteriormente señalado, este Despacho

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: ASUMIR el conocimiento e iniciar el procedimiento de **AVERIGUACIÓN PRELIMINAR**, con ocasión del traslado de hallazgo, radicado en esta Entidad bajo el No. **1-2024-26153** del 26 de diciembre de 2024.

ARTÍCULO SEGUNDO: COMUNICAR el inicio de la presente **AVERIGUACIÓN PRELIMINAR** a:

- La Dirección Administrativa de la Caja de Compensación Familiar de Nariño – **COMFAMILIAR**, a través del correo electrónico: direccion@comfamiliarnarino.com

- La Gerencia Departamental Colegiada de Nariño de la Contraloría General de la República, a través del correo electrónico: vuc@contraloriadepartamentaldenarino.gov.co

ARTÍCULO TERCERO: RECAUDAR la siguiente información y documentación:

1. Solicitar a la Caja de Compensación Familiar de Nariño – **COMFAMILIAR,** remita:
2. Copia del presupuesto aprobado para las vigencias 2022 y 2023,

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

desagregado por unidades de negocio, incluyendo la EPS en liquidación.

3. Ejecución presupuestal detallada de los gastos de administración (recursos del 4%) en las vigencias 2022 y 2023.

4. Relación de pagos efectuados con cargo al 4%, identificando aquellos destinados a la unidad de negocios EPS, con los respectivos soportes (facturas, contratos, órdenes de pago).

5. Copia del acta del Consejo Directivo No. 746 del 10 de febrero de 2022, y de las actas posteriores donde se haya aprobado el uso de recursos del 4% para el proceso de liquidación.

6. Justificación jurídica y financiera, si la hubiere, para el uso de recursos del subsidio familiar en el proceso de liquidación de la EPS.

7. Copia de los estados financieros de COMFAMILIAR de las vigencias 2022 y 2023, con sus respectivas notas explicativas.

8. Información detallada del avance del Plan de Mejoramiento (PDM) derivado de la intervención, con énfasis en lo relacionado con el manejo financiero de los recursos parafiscales.

- Solicitar a la **Gerencia Departamental Colegiada de Nariño de la Contraloría General de la República**, suministre:

1. Copia íntegra del Informe CGR–CDST No. 02 de diciembre de 2024.

2. Soportes documentales del Hallazgo Fiscal No. 12., que sustenten la conclusión del presunto uso indebido de los recursos del 4%

- Solicitar a la **Superintendencia Nacional de Salud,** allegue:

1. Copia de la Resolución No. 6761 del 29 de junio de 2021, mediante la cual se autorizó el retiro voluntario de la EPS COMFAMILIAR de Nariño.

2. Información sobre el estado actual del proceso de liquidación.

3. Identificación del agente liquidador designado y sus informes de gestión.

4. Soportes de los lineamientos impartidos sobre uso de recursos en procesos de liquidación, especialmente los derivados de la Circular 0312 de 2022.

Evaluación técnica y jurídica de posibles vulneraciones normativas asociadas al uso de los recursos del 4% en procesos distintos al objeto social.

ARTÍCULO CUARTO: Recaudar toda la información y demás soportes documentales que permitan determinar el archivo de las diligencias preliminares o el inicio de la correspondiente investigación de carácter administrativo.

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

ARTÍCULO QUINTO: DESIGNAR a un abogado de la Superintendencia Delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales para que sustancie estas diligencias preliminares y las que de ellas se deriven.

ARTÍCULO SEXTO: Contra esta decisión no procede ningún recurso de conformidad con lo establecido en el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

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: xxxxxx

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