

← → ↻ 📄 ssfgov-my.sharepoint.com/w:/personal/juan_espitam_ssf_gov_co/_layouts/15/Doc.aspx?sourcedoc=%7B2807EDA7-8799-4087-AFAB-21254C730F44%7D&file=Avance%20Entregable%20%20Resp.%20Octubre%202025%20(2)%20(1)%20(1).docx... 📄 ⚙️

Avance Entregable Resp. Octubre 2025 (2) (1) (1) Review Mode 📄 Ask Copilot anything

File Home Insert Layout References Review View Help

Editor Spelling & Grammar Word Count Check Accessibility Mark All as Read Translate New Comment Delete Show Comments Filter Mark-up view Track Changes

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

5.1 Naturaleza del reporte de sanciones

El reporte de sanciones es un instrumento administrativo mediante el cual la Familia, entidad encargada de ejercer las competencias legales. Su propósito es registrar y sistematizar las decisiones de sus competencias legales. Su declarativa, en tanto deriva de un acto y tiene como propósito reflejar, en un ciclo de las potestades de autoridad del Estado, por lo cual se rige por proceso, publicidad, transparencia y veracidad de la información. El reporte no crea la sanción ni le otorga efectos adicionales por sí mismo; únicamente materializa y comunica el estado jurídico resultante del acto sancionatorio ejecutoriado.

19 de noviembre de 2025, 8:55

Finalidad del reporte de sanciones

La finalidad del reporte de sanciones es garantizar la trazabilidad, eficacia y articulación de la actividad sancionatoria ejercida por la Superintendencia del Subsidio Familiar, en el marco de sus competencias legales y constitucionales.

En particular, persigue:

Asegurar la publicidad y accesibilidad de las decisiones sancionatorias para los sujetos vigilados, otras autoridades y la ciudadanía, conforme a los principios de transparencia administrativa.

Fortalecer la gestión del riesgo, permitiendo identificar reincidencias, patrones de incumplimiento y comportamientos que ameriten intensificación de las acciones de control.

SuperSubsidio

Dirección: Carrera 69 No. 25B - 44. Pisos 3, 4 y 7

Edificio World Business Port

Commutador: (+57) (601) 348 78 00

FO-COP-002 V2

Page 51 of 55 15,760 words Spanish (International Sort) Text Predictions: On Editor Suggestions Showing

← → ↻ 📄 ssfgov-my.sharepoint.com/w:/personal/juan_espitam_ssf_gov_co/_layouts/15/Doc.aspx?sourcedoc=%7B2807EDA7-8799-4087-AFAB-21254C730F44%7D&file=Avance%20Entregable%20%20Resp.%20Octubre%202025%20(2)%20(1)%20(1).docx... 📄 ⚙️

Avance Entregable Resp. Octubre 2025 (2) (1) (1) Review Mode 📄 Ask Copilot anything

File Home Insert Layout References Review View Help

Editor Spelling & Grammar Word Count Check Accessibility Mark All as Read Translate New Comment Delete Show Comments Filter Mark-up view Track Changes

Supersubsidio

Proveer insumos verificables para la toma de decisiones dentro de nuevos procedimientos administrativos, en especial para la valoración de circunstancias de agravación o la determinación de antecedentes sancionatorios relevantes.

Facilitar la interoperabilidad institucional, permitiendo que otras autoridades consulten información actualizada para el ejercicio de sus funciones.

Contribuir al cumplimiento efectivo de las sanciones, sirviendo de soporte para su seguimiento y ejecución.

En síntesis, su finalidad central es consolidar un mecanismo técnico y jurídico de soporte a la función sancionadora, promoviendo mayor eficiencia, integridad y coherencia en la actuación administrativa.

Alcance jurídico del reporte de sanciones

El alcance jurídico del reporte de sanciones reconoce a la información reportada su utilización. Entre los elementos esenciales:

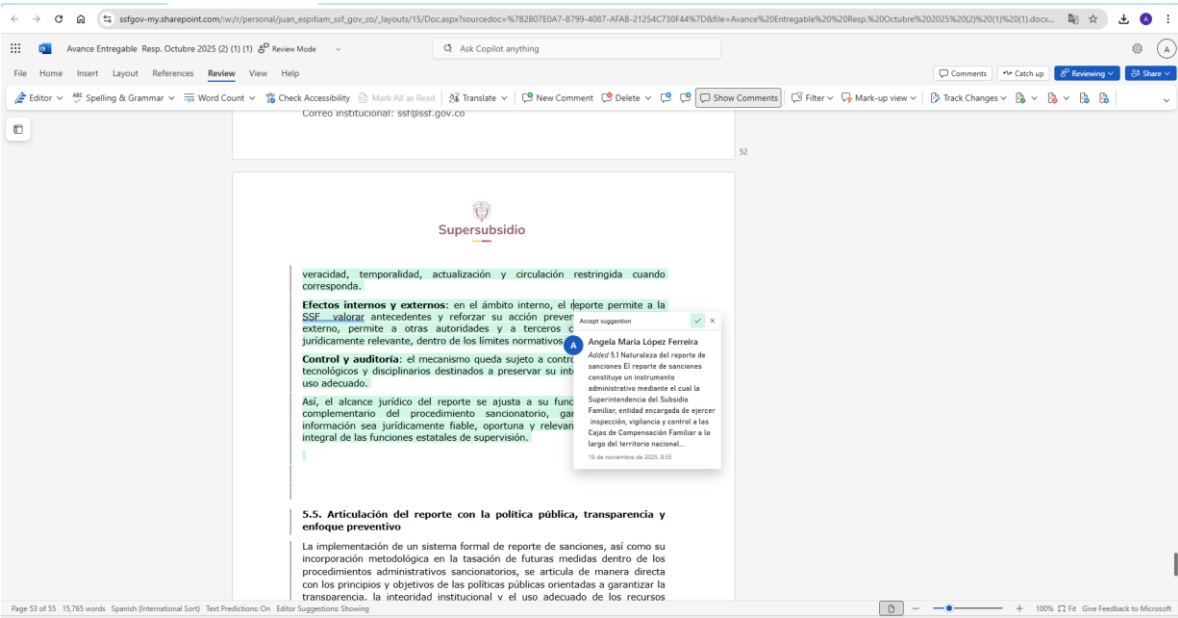
Vinculación con actos administrativos

Respecto de sanciones en firme, de manifiesto, la naturaleza ni los efectos propios de las obligaciones ni sanciones adicionales; su Vigilancia y control a las Cajas de Compensación Familiar a lo largo del territorio nacional.

Carácter no constitutivo: el reporte no crea la sanción ni le otorga efectos adicionales por sí mismo; únicamente materializa y comunica el estado jurídico resultante del acto sancionatorio ejecutoriado.

Utilización legítima y proporcional: la información solo puede emplearse para fines autorizados por la ley, en especial para el ejercicio de facultades de inspección, vigilancia y control, la evaluación de antecedentes y la interoperabilidad con entidades autorizadas.

Respeto por los derechos fundamentales: el reporte debe realizarse con observancia de los principios de protección de datos personales, finalidad,



Entregable mes de noviembre de 2025- 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.

Juan David Espitia Moreno

Para: Angela María Ortiz Villalba

CC: Claudia Carolina Castro Rubio; Hanner Leandro Mongui Urrea; Paola Slendy Albarracín; Angela María López Ferreira; Vladimir Carrillo Palares; Linda Grande Velandía; y 8 más

Avance Entregable Resp. nov... 1MB

2 archivos adjuntos (2 MB) Guardar todo en OneDrive - Superintendencia de Subsidio Familiar Descargar todo

Cordial Saludo Angela,

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

Para el presente entregable se propusieron las siguientes actividades:

1. Revisión y ajustes de fondo y de forma del documento.
2. Desarrollo del acápite "5. Mecanismo del reporte y su aplicación en la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionatorios" y conclusiones.

El entregable conto con la participación de los siguientes contratistas:

Claudia Carolina Castro Rubio
Hanner Leonardo Mongui
Paola Slendy Albarracín
Angela María Lopez Ferreira
Vladimir Carrillo
Linda Grande Velandía
Yaritza Elena Soto,
Erika Rubio Castillo
Mónica María Portacio Martínez
Andrés Felipe Hincapié Durango
Juan David Espitia Moreno
Mario Fernando Gómez Otalora
Carmenita Jemima Jalal
Alejandro Castellanos Quintero
Julián Silva Puentes

AVISO LEGAL: Este correo electrónico contiene información confidencial de la **SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILAR**. Si Usted no es el destinatario, le informamos que no podrá usar, retener, imprimir, copiar, distribuir o hacer publico 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 bórralo. 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 FAMILAR**. 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>



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:

Claudia Carolina Castro Rubio
Hanner Leonardo Mongui
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

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
1.1	Marco Normativo Y Regulación De Las Cajas De Compensación Familiar ...	5
1.2	El Principio De Proporcionalidad Y La Tasación De Sanciones.....	7
1.2.3	¿Cómo se aplica el principio de proporcionalidad?.....	9
1.4	El Reporte De Sanciones Como Instrumento De Atenuación O Agravación .	9
1.5	Viabilidad Y Justificación De La Necesidad De La Publicidad Del Boletín Informativo De Las Sanciones Impuestas A Las Cajas De Compensación Familiar.	10
1.5.1	¿Qué otras Superintendencias han implementado un boletín informativo o un reporte de sus procesos administrativos sancionatorios y las decisiones administrativas?	11
1.6	Alcance Del Documento	14
1.6.1	Justificación de la necesidad de la graduación de sanciones.....	15
2.	Objetivos	16
2.1.	Objetivo General	16
2.2.	Objetivos Específicos	16
3.	Marco Conceptual y Normativo	18
3.1.	Casos Similares en la legislación colombiana o de aplicación Administrativa.	18
3.1.1.	Responsables Fiscales Contraloría General de la Nación.	20
3.1.2.	Registro Único de Proponentes- RUP	21
3.1.3.	Registro Único Empresarial y Social - RUES	22
4.	Diagnóstico Imposiciones de Sanciones impartidas por la delegada en aspectos relacionados con la Responsabilidad Administrativa.....	25
4.1	Temporalidad.....	27
4.2	Tipologías de las conductas objeto de sanción	27
4.3	Modalidades de las sanciones impuestas.....	28

SuperSubsidio

FO-COP-002 V2

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



Supersubsidio

4.4.1. Modalidades de Sanciones	29
4.5 Ejecución del diagnostico	30
4.5.1 Resolución No 542 de 2024, Comfaca.....	31
4.5.2 Resolución No. 898 Del 6 De diciembre De 2024, Comfenalco Santander, Expediente No. 558/2022/PGEN.	35
4.5.3 Resolución No. 291 De 8/4/2025 Comfacasanare, expediente no. 1279/2023/pgen.....	39
4.5.4 Resolución No. 0935 del 13 de diciembre de 2024. Comfatolima	42
5. Mecanismo del reporte y su aplicación en la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionatorios	45
5.1 Naturaleza del reporte de sanciones.....	45
5.1.1 Finalidad del reporte de sanciones	45
5.1.2 Alcance jurídico del reporte de sanciones	46
5.2 Construcción metodológica del reporte: fuentes, temporalidad y clasificación de la información.	47
5.3. Integración del reporte en la fase probatoria y valoración entro del procedimiento sancionatorio.	48
5.4 Uso del reporte para la graduación de sanciones: criterios, ponderadores y modelo de dosimetría	49
5.5. Articulación del reporte con la política pública, transparencia y enfoque preventivo	52
6. Conclusiones.	54

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.

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

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. En relación con el principio de proporcionalidad, la graduación permite que la sanción impuesta sea acorde con 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, pues 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.

Por otro lado, en relación con el principio de igualdad, si bien este exige que se trate de la misma forma a quienes se encuentran en situaciones similares, también permite —y exige— un trato diferenciado para quienes enfrentan circunstancias distintas. En este sentido, la graduación de las sanciones materializa dicho principio, al ajustar la respuesta sancionadora a las particularidades de cada caso. Así, al establecer criterios objetivos para su aplicación, se disminuye el riesgo de arbitrariedad y se evita que la decisión dependa del criterio subjetivo del funcionario actuante.

Otro aspecto relevante se relaciona 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, al tiempo que refuerza la confianza en la justicia del sistema. En efecto, las sanciones más severas frente a infracciones graves cumplen una función disuasoria, mientras que la posibilidad de recibir una sanción proporcional a la falta cometida incentiva el cumplimiento de las normas, al percibirse el régimen sancionador como justo y equitativo. Además, en ciertos casos, la graduación puede considerar la capacidad económica del infractor, con el fin de garantizar que la sanción cumpla su finalidad sin resultar confiscatoria ni desproporcionada respecto de su situación particular.

Los aspectos mencionados contribuyen a la seguridad jurídica y a la predictibilidad en el marco de la graduación de las sanciones. Un sistema de sanciones bien definido y publicado permite a los administrados conocer de antemano las posibles consecuencias de sus actos, fortaleciendo la confianza en el sistema. Asimismo, la existencia de criterios claros de graduación facilita el

SuperSubsidio

FO-COP-002 V2

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



Supersubsidio

ejercicio del derecho de defensa, ya que los administrados pueden argumentar sobre la proporcionalidad de la sanción en relación con los hechos y los criterios establecidos.

De conformidad con lo señalado, la necesidad de establecer parámetros claros y específicos para graduar las sanciones otorga mayor eficacia al procedimiento sancionatorio. Por un lado, le brinda legitimidad al sistema, ya que un régimen sancionador que aplica sanciones proporcionales y justificadas goza de mayor aceptación por parte de los administrados y la sociedad, facilitando el cumplimiento de las decisiones administrativas. Por otro lado, permite optimizar los recursos, al enfocar las sanciones más severas en las infracciones más graves y evitar 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.

Finalmente, 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.

1.1 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.”

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

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

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

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 establecidos en la Ley 1437 de 2011 y con el respeto de las garantías a los principios legales y constitucionales

1.2 El Principio De Proporcionalidad Y La Tasación De Sanciones.

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

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, ya que permite adecuar los medios empleados a los fines perseguidos. 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— genera múltiples conflictos normativos, entre los cuales destacan las colisiones entre derechos fundamentales, derechos adquiridos y el interés general frente al particular.

En este contexto, la aplicación del principio de proporcionalidad resulta casi imperativa, pues permite evaluar la legitimidad y eficacia de las medidas adoptadas. Su uso garantiza que las decisiones administrativas sean necesarias, adecuadas y proporcionales a los objetivos perseguidos, evitando imponer cargas excesivas o desproporcionadas a los ciudadanos.

De esta manera, el principio de proporcionalidad emerge como un criterio rector en la toma de decisiones administrativas, conciliando los intereses en juego y promoviendo una gestión pública más justa y eficiente.

En la prestación de servicios, las cajas de compensación familiar, pese a su naturaleza jurídica privada y sin ánimo de lucro, deben aplicar el test de proporcionalidad en el desarrollo de sus actividades misionales. Al administrar fondos públicos, conceder subsidios y aplicar sanciones administrativas, sus

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

actuaciones impactan directamente en el patrimonio de los ciudadanos y en sus condiciones de vida.

La gestión de recursos públicos y la implementación de medidas que afectan a los administrados colocan a las cajas de compensación familiar en una posición de garantes del interés general y de los derechos fundamentales. Por ello, el test de proporcionalidad se vuelve esencial para asegurar que las decisiones adoptadas sean razonables, necesarias y proporcionales, sin imponer cargas excesivas o desproporcionadas a los ciudadanos.

En consecuencia, 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, así como a promover una gestión más transparente y responsable de los recursos públicos.

1.2.3 ¿Cómo se aplica el principio de proporcionalidad?

Para aplicar correctamente el test de proporcionalidad, es fundamental seguir las pautas jurisprudenciales de la Corte Constitucional. Este análisis se desarrolla en tres etapas principales:

1. Idoneidad o adecuación: La medida adoptada por la Caja de Compensación Familiar debe ser adecuada para alcanzar el fin legítimo que se busca. Este fin debe ser importante y la medida idónea para contribuir efectivamente a su logro.
2. Necesidad: La limitación a un derecho fundamental debe ser indispensable para cumplir el objetivo legítimo. Entre todos los medios disponibles, se debe elegir aquel que cause la menor afectación posible al derecho involucrado.
3. Proporcionalidad en sentido estricto: Aquí se evalúa si la restricción a los derechos fundamentales es equilibrada frente a los beneficios que genera. Se comparan costos y beneficios para determinar si la medida es justa y se ajusta al ordenamiento constitucional.

Estas tres etapas permiten evaluar la legitimidad y constitucionalidad de las medidas adoptadas por las Cajas de Compensación Familiar, asegurando el respeto a los derechos fundamentales y promoviendo una gestión más justa y eficiente.

1.4 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 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

SuperSubsidio

FO-COP-002 V2

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



Supersubsidio

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.

1.5 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. Su procedencia se sustenta en dos pilares: el principio de publicidad, 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, establece que la función administrativa debe ejercerse bajo criterios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y transparencia. Esto no es una formalidad: garantiza que los supervisados y la sociedad conozcan las decisiones del Estado, promoviendo la transparencia y la confianza en la administración.

En el ámbito sancionatorio, este principio se materializa a través del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, que lo establece como rector de todos los procedimientos administrativos. Así, el reporte de sanciones, plasmado en un acto administrativo notificado y público, permite a la Superintendencia cumplir con su deber legal y constitucional.

Más allá de la transparencia, el reporte de sanciones impacta directamente en la eficacia del sistema sancionador. Permite aplicar criterios como la reincidencia (Artículo 50 del CPACA), facilitando que las sanciones posteriores sean proporcionales y que se sancione con mayor rigor a quienes persisten en el incumplimiento de la norma.

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

Aunque las Cajas de Compensación Familiar son entidades privadas, administran fondos públicos con destinación específica. Por ello, las sanciones buscan proteger estos recursos y garantizar el bienestar de los trabajadores, siendo la información de interés general y no sujeta a reserva.

La publicidad del reporte conecta la obligación de transparencia con la facultad sancionadora de la Superintendencia, asegurando que el historial de una Caja o de sus directivos tenga consecuencias en sus actuaciones futuras. Esta publicidad se justifica también en la Ley 2195 de 2022, que refuerza la transparencia, prevención y lucha contra la corrupción.

La publicación de sanciones a través de boletines permite transparencia, fomenta el cumplimiento normativo, actúa como disuasivo y protege a los consumidores frente a prácticas ilegales. Además, fortalece la integridad del mercado y no vulnera derechos de intimidad, salvo que exista norma expresa. Solo se publican actos administrativos ejecutoriados, cumpliendo así los principios de transparencia, acceso a la información y control ciudadano.

Esta práctica refuerza la legitimidad de las decisiones sancionatorias y permite un control social efectivo sobre las Cajas de Compensación y la propia Superintendencia. La difusión clara y accesible de los actos sancionatorios fomenta la legalidad, incentiva la autorregulación y consolida la confianza pública en la imparcialidad y el rigor técnico de la autoridad sancionadora. De este modo, la función sancionadora no solo corrige, sino que previene y educa, protegiendo los derechos de los beneficiarios del sistema.

La publicación de sanciones mediante boletines es jurídicamente procedente y compatible con los principios de publicidad y transparencia administrativa. Otras superintendencias, como la Financiera, SIC y Supersalud, realizan prácticas similares, asegurando control social y protección de datos sensibles. En consecuencia, dar publicidad a las sanciones en firme es legal, necesario y refuerza principios esenciales de la función administrativa: transparencia, eficacia y prevención.

1.5.1¿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.

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

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 transparencia. 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:

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

GOV.CO Inicio > Boletines Jurídicos Ir a GovCo

Boletines jurídicos

MAMUT ACERO Y CONCRETO S.A.S y UNIOBRAS DEL ORIENTE S.A.S, Presuntas prácticas restrictivas de la libre competencia	Sanción a RISKS INTERNATIONAL S.A.S, por infracción al régimen de protección de datos personales.	Se sanciona a MERCADO LIBRE por violación al régimen de protección de datos personales	Presuntas prácticas restrictivas de la libre competencia en el fútbol profesional masculino colombiano
SIC sanciona al Organismo Evaluador de la Conformidad SGS COLOMBIA S.A.S.	SIC sanciona a BUENA VIBRA EVENTOS E.U, por irregularidades del JAMMING FESTIVAL 2022.	Superintendencia sanciona a COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.	Superindustria Sanciona a constructora por fallas en el sistema eléctrico y de iluminación de un conjunto residencial.

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

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

sus decisiones, probándose de esta manera la viabilidad de la medida que es objeto de investigación en el presente documento.

1.6 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

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

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.

1.6.1 Justificación de la necesidad de la graduación de 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

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

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

A. 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.

B. Evaluar la Procedibilidad y Viabilidad del Registro:

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

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

C. 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 para con ello prevenir a futuro conductas contrarias al ordenamiento jurídico

D. 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.

E. 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, fortaleciendo así 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.

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

- 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

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

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. De igual forma, el numeral 12 del artículo 2 del Decreto 2595 de 2012 le otorga a la SFC la facultad de publicar los estados financieros e indicadores de gestión de las entidades sometidas a su control, en los que se demuestre la situación de cada una de estas y la del sector en su conjunto.

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

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

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, en donde se creó el Boletín de responsables fiscales, que se considera como un reporte que emite la Contraloría General de la República, cuya finalidad es hacer 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

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

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

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

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

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

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:

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

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.

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

De acuerdo con 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.

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, la Superintendencia Delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales 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, ante la necesidad de establecer unos parámetros claros y específicos

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

encaminados a graduar las sanciones, que brinden mayor eficacia al procedimiento sancionatorio, y como garantía de legitimidad.

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 graduación de futuras sanciones.

Así mismo, surge la necesidad de analizar, cuantificar y caracterizar las sanciones impuestas tanto a las Cajas como a sus directivos y colaboradores, a partir del estudio 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 criterio 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 constituye en insumo relevante para la tasación de futuras sanciones, considerando su implementación como garantía de eficacia y cumplimiento de las sanciones como mecanismo de reproche frente al comportamiento antijurídico 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, aportando 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.

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

4.1 Temporalidad

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

La temporalidad del diagnóstico va a 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 insumo para la investigación.

4.2 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 beneficiaria 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, oportuno 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 Familiar. 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

SuperSubsidio

FO-COP-002 V2

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



Supersubsidio

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 ilegítimo 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 vulneran 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.

4.3 Modalidades de las sanciones impuestas.

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

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, hace uso 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 entre otros, 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 multas 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

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

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 potestad 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 diagnóstico

Con el propósito de fortalecer la trazabilidad y la gestión del conocimiento institucional en materia del procedimiento administrativo sancionador, este diagnóstico pretende consolidar y analizar la información relacionada con las sanciones impuestas por la Superintendencia del Subsidio Familiar a las Cajas de Compensación Familiar y a sus directivos en la vigencia 2024 y 2025, en el **SuperSubsidio**

FO-COP-002 V2

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



Supersubsidio

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 diagnóstico ejecutado se estructura bajo el cumplimiento de los siguientes aspectos o criterios que serán analizados 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.

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

Lo anterior debido 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 del 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 solo 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 obligación 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

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

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 *de Fomento al Empleo y Protección al Cesante* (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.

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

- 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, en especial cuando el sistema del subsidio familiar tiene como finalidad garantizar derechos fundamentales como el trabajo, la dignidad humana y la protección social. Importante resaltar el sistema de una forma más concreta, en el sentido de abordar el tema de una forma más concreta, es decir queda más completo de esta forma:

La imposición de sanciones por el uso indebido de mecanismos del sistema del subsidio familiar contribuyente directamente a la protección de los derechos fundamentales asociados al trabajo, la dignidad humana y la seguridad social.

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

Importante resaltar el principio de legalidad y uso adecuado del derecho al reafirmar la obligación de respeto de las normas vigentes. r. 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.

El efecto preventivo de las decisiones debe apuntar a fijar precedente y determinar dentro del boletín las anotaciones pertinentes que permitan visualizar las conductas con sus correspondientes sanciones, con el fin de forjar el carácter preventivo y persuasivo para impedir el futuro de comisión de estas conductas.

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 atribuida 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

SuperSubsidio

FO-COP-002 V2

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



Supersubsidio

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, artículo 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.

Mediante Resolución No. 898 del 6 de diciembre de 2024, se impuso al señor Luis Hernán Cortés Niño 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 fundamenta en el cargo segundo, relativo a 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.

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

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 construcción 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 por la Superintendencia del Subsidio Familiar, **SuperSubsidio**

FO-COP-002 V2

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



Supersubsidio

2.2.6.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015 y el Artículo 2.2.7.5.3.6. del Decreto 1072 de 2015. Sugiero dividir el párrafo para optimizar el sentido. Así: El procedimiento sancionatorio inició con el informe de visita especial del 30 de noviembre de 2021 donde se evidenció el presunto incumplimiento del trámite previo de la licencia de construcción, en infracción del artículo 55....

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. Sugiero modificar así: la sanción se sustento en el principio de responsabilidad administrativa objetiva, en el cual basta acreditar el incumplimiento normativo.

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.

Asimismo, aclaró que la buena fe no exime del cumplimiento de un deber legal expreso, y que la actuación, aunque no dolosa, fue contraria a las normas que garantizan legalidad y transparencia en la 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.

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

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.

La sanción de multa en este contexto tiene un impacto significativo, especialmente en materia de contratación administrativa. La facultad sancionatoria del Estado tiene naturaleza correctiva y busca que el funcionario cumpla adecuadamente los requisitos y objetivos de su cargo, conforme 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 multa en este caso tiene un impacto social positivo al garantizar la transparencia y el debido proceso dentro del sistema de contratación y administración pública.

La sanción de amonestación personal se impuso Gustavo Ernesto Ayala Lean como Director Administrativo de la Corporación, con el fin de proteger el interés general, conforme al artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, restableciendo el orden jurídico y corrigiendo la conducta administrativa. La medida busca un efecto preventivo y disuasorio, atendiendo, además, los criterios de graduación establecidos en el artículo 50 de la misma norma.

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 párrafo 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.

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

Se impuso la sanción de “amonestación personal” al Director Administrativo de COMFACASANARE, de conformidad con el artículo 17, literal a) de la Ley 789 de 2002, por haber incumplido el término de 45 días para la presentación del proyecto de inversión “Ampliación del Fondo de Crédito” de la Caja de Compensación Familiar del Casanare.

Durante las etapas procesales se observó que:

- No existió beneficio económico a favor del investigado ni de terceros.
- No hubo reincidencia en la comisión de infracciones, nunca se había presentado el hecho.
- No se evidenció resistencia, negativa u obstrucción a la actuación administrativa, por el contrario se encontró disponibilidad y atención permanente.
- No se utilizaron medios fraudulentos ni interpuestas personas para ocultar información, por el contrario existió colaboración en toda la investigación y atención oportuna y razonable a los requerimientos.

El investigado aceptó la ocurrencia de la infracción en el escrito de descargos, antes del decreto de pruebas.

Con fundamento en criterios de dosimetría, daño social causado y grado de diligencia, se consideró procedente la sanción de amonestación.

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.

SuperSubsidio

FO-COP-002 V2

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



Supersubsidio

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

"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.

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

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 numeral 4 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 artículos 9 (modificado por el artículo 6 de la Resolución 1260 de 2020) y 10 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 lo establecido en el numeral 3º 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

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

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 1.500 cesantes 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.

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

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

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

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

5.1 Naturaleza del reporte de sanciones

El reporte de sanciones constituye un instrumento administrativo mediante el cual la Superintendencia del Subsidio Familiar, entidad encargada de ejercer inspección, vigilancia y control a las Cajas de Compensación Familiar a lo largo del territorio nacional permite, registrar y sistematizar las decisiones sancionatorias adoptadas en el marco de sus competencias legales. Su naturaleza es pública, administrativa y declarativa, en tanto deriva de un acto administrativo sancionatorio en firme y tiene como propósito reflejar, en un sistema de información institucional o interinstitucional, las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento de obligaciones regulatorias, tal como lo son las multas y/o sanciones

Este mecanismo se integra al ejercicio de las potestades de autoridad administrativa y de la función sancionadora del Estado, por lo cual se rige por los principios de legalidad, debido proceso, publicidad, transparencia y veracidad de la información. El reporte no constituye ni modifica la sanción ni le otorga efectos adicionales por sí mismo; únicamente materializa y comunica el estado jurídico resultante del acto sancionatorio ejecutoriado.

5.1.1 Finalidad del reporte de sanciones

La finalidad del reporte de sanciones es garantizar la trazabilidad, eficacia y articulación de la actividad sancionatoria ejercida por la Superintendencia del Subsidio Familiar, en el marco de sus competencias legales y constitucionales.

En particular, persigue:

Asegurar la publicidad y accesibilidad de las decisiones sancionatorias para los sujetos vigilados, otras autoridades y la ciudadanía, conforme a los principios de transparencia administrativa.

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

Fortalecer la gestión del riesgo, permitiendo identificar reincidencias, patrones de incumplimiento y comportamientos que ameriten intensificación de las acciones de control.

Proveer insumos verificables para la toma de decisiones dentro de nuevos procedimientos administrativos, en especial para la valoración de circunstancias de agravación o la determinación de antecedentes sancionatorios relevantes.

Facilitar la interoperabilidad institucional, permitiendo que otras autoridades consulten información actualizada para el ejercicio de sus funciones.

Contribuir al cumplimiento efectivo de las sanciones, sirviendo de soporte para su seguimiento y ejecución.

En síntesis, su finalidad central es consolidar un mecanismo técnico y jurídico de soporte a la función sancionadora, promoviendo mayor eficiencia, integridad y coherencia en la actuación administrativa.

5.1.2 Alcance jurídico del reporte de sanciones

El alcance jurídico del reporte de sanciones se define por los efectos que el ordenamiento reconoce a la información reportada y por los límites que rigen su utilización. Entre los elementos esenciales se destacan:

Vinculación con actos administrativos ejecutoriados: solo procede respecto de sanciones en firme, de manera que el reporte no altera el contenido, la naturaleza ni los efectos propios del acto sancionatorio.

Carácter no constitutivo: el reporte no genera por sí mismo nuevas obligaciones ni sanciones adicionales; su valor jurídico reside en documentar una situación ya declarada mediante acto administrativo debidamente ejecutoriado.

Utilización legítima y proporcional: la información solo puede emplearse para fines autorizados por la ley, en especial para el ejercicio de facultades de inspección, vigilancia y control, la evaluación de antecedentes y la interoperabilidad con entidades autorizadas.

Respeto por los derechos fundamentales: el reporte debe realizarse con observancia de los principios de protección de datos personales, finalidad, veracidad, temporalidad, actualización y circulación restringida cuando corresponda.

Efectos internos y externos: en el ámbito interno, el reporte permite a la SSF valorar antecedentes y reforzar su acción preventiva; en el ámbito externo, permite a otras autoridades y a terceros conocer información jurídicamente relevante, dentro de los límites normativos aplicables.

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

Control y auditoría: el mecanismo queda sujeto a controles administrativos, tecnológicos y disciplinarios destinados a preservar su integridad, exactitud y uso adecuado.

Así, el alcance jurídico del reporte se ajusta a su función de instrumento complementario del procedimiento sancionatorio, garantizando que la información sea jurídicamente fiable, oportuna y relevante para el ejercicio integral de las funciones estatales de supervisión.

5.2 Construcción metodológica del reporte: fuentes, temporalidad y clasificación de la información.

El reporte obedecerá a la estructura de boletín informativo, en el cual la autoridad tendrá la posibilidad de plasmar los elementos fundamentales de una decisión emitida en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, dotando de publicidad y transparencia a las decisiones relativas a las investigaciones desplegadas en contra de las cajas de compensación familiar y de sus colaboradores.

La fuente esencial de la información que se consigne en el boletín se deriva del acto administrativo definitivo, en el cual se emita sanción en contra de una de las vigiladas, es decir que la fuente se deriva del correspondiente expediente administrativa para cada caso en concreto.

Resulta fundamental que para efectos de determinar la información que será objeto de inclusión en el reporte debe realizarse una metodología de clasificación de la información, con el fin de excluir del reporte todos aquellos datos sensibles y de los cuales exista reserva legal en razón a la confidencialidad e intimidad de los sujetos involucrados en la investigación.

En el mismo sentido y con el fin de clasificar la información relevante para efectos del reporte, resulta fundamental que se clasifique la información con relevancia fáctica, jurídica y con un impacto para el sistema del subsidio familiar. En consecuencia, atendiendo a tal relevancia y al contenido del diagnóstico que fue presentado en el acápite anterior, el contenido del reporte va a tener en cuenta los siguientes ítems o criterios que deben clasificarse en el escenario de elaboración del reporte.

- 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.

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

Debe tenerse en cuenta que el reporte realizado debe ser claro y preciso en informar si se trata de una decisión en firme y ejecutoriada o si es el caso de una decisión de primera instancia sobre la cual deben resolverse los recursos ordinarios y surtirte el trámite posterior de la segunda instancia.

Finalmente, respecto a la temporalidad en la cual se realice el reporte, se considera que el mismo puede realizarse una vez se encuentre notificada la decisión definitiva de primera instancia, y que obedecerá a la discrecionalidad de la entidad la periodicidad con la que el reporte sea publicado y la oportunidad en la que el mismo se realice.

5.3. Integración del reporte en la fase probatoria y valoración entro del procedimiento sancionatorio.

El reporte de sanciones, consolidado y divulgado mediante un boletín oficial, se convierte en un insumo probatorio relevante dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio (PAS), por varias razones:

Permite acreditar la existencia de antecedentes administrativos del investigado. El boletín registra sanciones previas ejecutoriadas, lo que constituye prueba documental para valorar el criterio de reincidencia, previsto expresamente en el artículo 50 del CPACA como factor agravante para graduar la sanción.

Este antecedente facilita que la autoridad administrativa demuestre que el investigado ya había sido sancionado por conductas similares y persistió en su incumplimiento.

Sirve como evidencia objetiva y verificable para el análisis de conductas reiterativas. Al consolidar en un solo instrumento las sanciones impuestas a una Caja o a sus colaboradores, la entidad puede identificar patrones de conducta, áreas de riesgo y comportamientos que se repiten en el tiempo.

Esa información se convierte en un medio de prueba idóneo para justificar decisiones sancionatorias más severas frente a infractores reincidentes.

Fortalece la motivación de los actos administrativos sancionatorios. La autoridad puede incorporar el reporte como soporte probatorio para explicar por qué se agrava o se atenúa una sanción, cumpliendo el deber de motivación reforzada exigido en actos sancionatorios.

La existencia del boletín evita la discrecionalidad y aporta un criterio uniforme y verificable.

Garantiza transparencia y trazabilidad de la conducta del vigilado. La publicidad del boletín permite que los antecedentes sean conocidos por los operadores

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

jurídicos, los sujetos vigilados y la ciudadanía, lo cual refuerza la legitimidad probatoria de la información allí reportada.

Al ser información pública ejecutoriada, no está sometida a reserva y puede ser invocada en cualquier etapa del PAS.

5.4 Uso del reporte para la graduación de sanciones: criterios, ponderadores y modelo de dosimetría

El reporte analizado en este documento adquiere especial importancia en la fase de graduación de la sanción, pues permite aplicar los criterios previstos en el artículo 50 del CPACA con mayor objetividad y claridad. Lo anterior debido a que, las decisiones sancionatorias revisadas por este equipo de trabajo evidencian que la Superintendencia Delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales no cuenta actualmente con una escala interna que oriente la imposición de las sanciones, razón por la cual se hace necesario contar con un modelo de dosimetría que permita valorar las conductas de manera uniforme.

Este modelo organiza la información del reporte y las particularidades de cada caso en criterios concretos, que se evalúan en una escala y reciben un peso dentro del resultado final. Con ello, la graduación de la sanción deja de ser un ejercicio puramente abstracto y se apoya en elementos que permiten justificar de manera clara la razón por la cual una conducta se clasifica en determinado nivel.

En ese sentido, los criterios centrales del modelo, en concordancia con los dispuesto en el CPACA, son los siguientes:

- Gravedad de la falta: establece el nivel de afectación a los recursos o a los fines del sistema de subsidio familiar. No tiene el mismo impacto un error formal que el uso indebido de recursos.
- Reincidencia: verifica si la entidad o la persona ya han sido sancionadas antes por conductas similares.
- Beneficio obtenido: valora si la conducta generó una ventaja, económica o de otra naturaleza, para el implicado o para terceros.
- Daño causado: considera la afectación al patrimonio, a los afiliados, a los programas sociales o a la confianza institucional.

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

- Otras circunstancias: permite incluir factores que agravan o atenúan la valoración, como la colaboración, la obstrucción del proceso o la demostración de dolo.
- Conducta correctiva o preventiva: analiza si se adoptaron acciones para corregir la irregularidad, fortalecer controles o reparar el daño.

Cada uno de estos criterios se califica en una escala (leve, moderado, grave o muy grave) y se le asigna un peso dentro del puntaje total, que puede llegar a 100 puntos. Con base en este resultado, se propone la siguiente referencia general:

- 0 a 25 puntos: falta leve.
- 26 a 50 puntos: falta moderada.
- 51 a 75 puntos: falta grave.
- 76 a 100 puntos: falta muy grave.

Este esquema no sustituye el análisis jurídico de cada caso, pero sí ofrece un marco común para explicar por qué la sanción se ubica en un rango u otro.

Con esto, el uso del reporte de sanciones fortalece esta valoración al permitir identificar pautas de comportamiento, niveles de cumplimiento, antecedentes relevantes y, en general, elementos que contribuyen a determinar si una sanción debe ser agravada o atenuada. Esto aporta coherencia y equidad entre decisiones sancionatorias, en línea con los hallazgos del documento.

Adicionalmente, el modelo reconoce que las conductas no tienen el mismo impacto y que se debe verificar su origen. Por ello distingue tres tipos de actuación:

- Actuaciones administrativas formales: por ejemplo, no remitir un informe en el plazo señalado, no publicar una información o incumplir un requerimiento formal. En estos casos, el resultado suele ubicarse en la parte baja de la escala y se orienta a sanciones como la amonestación o una multa leve, privilegiando que se corrija la situación.
- Actuaciones operativas o de gestión: como errores en la administración de subsidios, fallas en la ejecución de contratos o en los controles internos. Aquí el impacto puede ser mayor, y el resultado suele ubicar la sanción en un nivel medio, con multas más altas y exigencia de planes correctivos.
- Actuaciones patrimoniales o de integridad: por ejemplo, el uso indebido de recursos, la desviación de dineros o la falsedad documental. En estos casos,

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

el modelo orienta hacia el rango más alto de la escala, con sanciones más severas e incluso la necesidad de dar traslado a otras autoridades cuando corresponda.

Otra dimensión del modelo es el nivel de responsabilidad de la persona involucrada, pues no todas las posiciones tienen el mismo grado de decisión o capacidad de prevenir el daño. Por ello, una vez obtenido el puntaje general, se propone un ajuste de acuerdo con el tipo de implicado:

- Los cargos de alta dirección, como el Director Administrativo o el Representante Legal, reciben un incremento porque tienen el mayor deber de cuidado sobre los recursos y las decisiones.
- Para el Consejo Directivo, se reconoce su función de gobierno corporativo; por ello, se propone un incremento moderado.
- En el caso del Revisor Fiscal o auditor interno, la omisión en el ejercicio de su función de advertencia agrava la valoración.
- En los mandos medios, como jefes de área o coordinadores, no se realiza ajuste adicional, pues su responsabilidad es intermedia.
- Para los funcionarios operativos o técnicos, que actúan bajo instrucciones y tienen menor capacidad de decisión, se plantea una reducción del puntaje como factor atenuante.

Este mecanismo garantiza que la sanción sea proporcional al nivel de responsabilidad de cada actor, reforzando el principio de individualización.

Para ilustrar el funcionamiento del modelo, pueden considerarse dos situaciones:

- Un error contable sin impacto económico, cometido por un funcionario operativo que corrige la situación y adopta mejoras en los controles. En este caso, los criterios de gravedad, daño y beneficio serían bajos, la conducta correctiva sería positiva y el rol operativo reduciría la valoración. El resultado sería una falta leve, orientada más a la mejora que al castigo.
- Un desvío de recursos para la contratación de servicios sin soporte suficiente, decidido por un Director Administrativo, con perjuicio económico comprobado y sin acciones correctivas. Aquí los criterios de gravedad, daño y beneficio serían altos, y el reporte podría evidenciar antecedentes. El rol jerárquico incrementaría la valoración, ubicando el caso en una falta muy grave, con sanciones en el máximo rango.

Estos ejemplos permiten visualizar cómo el modelo facilita decisiones sancionatorias más claras, coherentes y fundamentadas.

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

En síntesis, se propone que este modelo de dosimetría sea adoptado como herramienta de apoyo para la Delegada en la graduación de las sanciones. Su uso no reemplaza el análisis jurídico de cada caso, pero sí ofrece un marco común para:

- utilizar el reporte de sanciones como insumo para identificar reincidencia y conducta posterior,
- valorar de forma más homogénea la gravedad de las conductas,
- diferenciar las responsabilidades según el tipo de actuación y el rol del implicado, y
- reforzar la transparencia y la trazabilidad de las decisiones sancionatorias.

Con ello, la graduación de las sanciones se vuelve más clara, explicable y coherente con los fines del sistema de subsidio familiar.

En este contexto, el reporte se convierte en el eje que articula el modelo de dosimetría, pues reúne la información histórica sobre sanciones, patrones de incumplimiento, frecuencia de las conductas y comportamiento institucional frente a medidas previas; elementos que permiten valorar con mayor precisión la gravedad, la existencia de reincidencia, la magnitud del daño y la eficacia de las medidas correctivas. Gracias a este insumo, cada uno de los criterios de graduación puede aplicarse con sustento objetivo y comparativo, evitando decisiones aisladas y garantizando que la sanción responda no solo a los hechos del caso, sino también al comportamiento documentado en el historial sancionatorio de la entidad o del investigado.

5.5. Articulación del reporte con la política pública, transparencia y enfoque preventivo

La implementación de un sistema formal de reporte de sanciones, así como su incorporación metodológica en la tasación de futuras medidas dentro de los procedimientos administrativos sancionatorios, se articula de manera directa con los principios y objetivos de las políticas públicas orientadas a garantizar la transparencia, la integridad institucional y el uso adecuado de los recursos parafiscales del Sistema del Subsidio Familiar. En este sentido, el reporte no constituye simplemente un instrumento técnico de sistematización de información, sino que se erige como una herramienta estratégica que permite fortalecer los pilares de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política: transparencia, eficacia, economía, responsabilidad y publicidad.

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

En primer lugar, el reporte de sanciones se integra con las políticas de transparencia activa y acceso a la información pública, especialmente aquellas derivadas de la Ley 1712 de 2014 y de la Ley 2195 de 2022, que reafirman la obligación de las entidades públicas de publicar de manera periódica y accesible información relacionada con su gestión, sus decisiones y las actuaciones de control adelantadas. La divulgación clara, sistemática y actualizada de las sanciones ejecutoriadas refuerza la rendición de cuentas de la Superintendencia del Subsidio Familiar y contribuye a que los ciudadanos, veedores y actores del Sistema del Subsidio Familiar tengan certeza sobre el rigor con el cual se ejercen las labores de inspección, vigilancia y control.

Desde la perspectiva de la política pública sectorial, un reporte estructurado y homogéneo de sanciones constituye un insumo de alto valor para la planeación, el seguimiento y la evaluación de las políticas en materia de subsidio familiar. La consolidación de la información histórica permite identificar patrones de incumplimiento, áreas críticas de riesgo regulatorio y brechas en los mecanismos de control interno de las Cajas de Compensación Familiar. Este enfoque facilita la formulación de estrategias preventivas orientadas a minimizar la reincidencia, promover el fortalecimiento institucional y asegurar que los recursos parafiscales cumplan su finalidad social conforme a los mandatos de la Ley 21 de 1982, la Ley 789 de 2002 y la Ley 1636 de 2013.

Tiene también un impacto significativo en la construcción de una cultura de autorregulación y prevención, ya que al visibilizar de manera pública y objetiva las decisiones sancionatorias, se genera un incentivo para que las entidades vigiladas ajusten sus procesos internos, mejoren sus prácticas de gestión y fortalezcan sus mecanismos de cumplimiento normativo. Este enfoque preventivo es coherente con las tendencias modernas del derecho administrativo sancionador, en las cuales la sanción no es únicamente un mecanismo correctivo, sino también un instrumento pedagógico que orienta el comportamiento institucional hacia estándares más altos de legalidad y eficiencia.

Del mismo modo, la articulación del reporte con la política pública permite avanzar hacia un sistema de supervisión inteligente, basado en evidencia, que promueva el uso estratégico y racional de los recursos administrativos. La identificación de reincidencias, tipologías reiteradas de infracción o deficiencias recurrentes en determinadas áreas permite que la Delegada de Responsabilidad Administrativa y Medidas Especiales enfoque sus acciones en aquellos ámbitos

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

donde el riesgo es más elevado. De esta manera, el reporte se convierte en un mecanismo de apoyo para una vigilancia más proactiva, preventiva y focalizada, alineada con los principios de eficiencia y eficacia que rigen la gestión pública.

Finalmente, la articulación de este instrumento con la política de integridad pública contribuye al fortalecimiento de la confianza ciudadana en la Superintendencia del Subsidio Familiar y en el sistema de subsidio familiar en su conjunto. Al transparentar las decisiones y establecer criterios objetivos para su valoración en procedimientos futuros, se minimizan los riesgos de arbitrariedad, se potencia la seguridad jurídica y se consolida un sistema sancionatorio coherente con los deberes constitucionales de publicidad, debido proceso y proporcionalidad. En suma, el reporte de sanciones, además de cumplir una función informativa, representa un componente estructural en el diseño de un modelo de supervisión moderna, transparente y preventivo, orientado al fortalecimiento institucional y a la protección efectiva del interés general.

6. Conclusiones.

En consideración al análisis normativo, jurisprudencial y operativo desarrollado a lo largo del documento, es posible identificar algunas conclusiones que contribuyen al fortalecimiento del ejercicio sancionatorio de la Superintendencia del Subsidio Familiar, en el marco del procedimiento administrativo regulado por el CPACA. Las reflexiones aquí expuestas no introducen nuevas figuras normativas ni amplían la potestad sancionatoria de la entidad; por el contrario, se desprenden de manera directa de los elementos previamente examinados y se enmarcan estrictamente dentro de las competencias vigentes.

En primer lugar, el análisis adelantado por este equipo de trabajo sobre las decisiones proferidas por la Superintendencia Delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales, en el marco de las investigaciones que cursan en el Grupo Interno para la Responsabilidad Administrativa permite identificar la necesidad de reforzar la organización y sistematización de la información sancionatoria, dado que una estructura más ordenada facilita la trazabilidad de las actuaciones, agiliza la consulta de antecedentes en asuntos similares al momento de imponer una sanción y ofrece elementos objetivos para valorar aspectos como la reincidencia, la diligencia o la reiteración de conductas, conforme a lo previsto en el artículo 50 del CPACA.

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

FO-COP-002 V2



Supersubsidio

Este insumo técnico no modifica la naturaleza del procedimiento sancionatorio, y aporta un marco más claro y coherente para la aplicación de los criterios de graduación.

De igual manera, el estudio comparativo con otras entidades de inspección, vigilancia y control permite observar que la adopción de lineamientos internos orientadores, fortalece la interpretación de los criterios de proporcionalidad y favorece un estándar de análisis uniforme para la adopción de sanciones en las investigaciones administrativas. Estos lineamientos no sustituyen el examen individual de cada caso ni introducen reglas automáticas, pero ofrecen referentes comunes que permiten unificar la valoración del daño, el beneficio obtenido, la gravedad de la omisión y la respuesta institucional frente a los argumentos esbozados y las pruebas obtenidas en los asuntos.

Por otra parte, el análisis desarrollado en este documento confirma que la publicidad de las decisiones sancionatorias ejecutoriadas se ajusta plenamente a los principios de transparencia, moralidad y control social que orientan la función administrativa. En ese sentido, la experiencia de otras superintendencias permite evidenciar que disponer la información sobre decisiones proferidas respecto a actos sancionatorios en firme —con observancia de los límites en materia de protección de datos personales— aporta claridad informativa, fortalece la función pedagógica respecto a los temas a cargo de la entidad y permite a los administrados conocer de manera directa el comportamiento regulatorio del sector. Su implementación no genera nuevas obligaciones ni efectos adicionales para los vigilados, pero sí fortalece las buenas prácticas institucionales al propiciar una comunicación más clara, transparente y cercana con los actores del sistema y grupos de interés.

En este contexto, la expedición del boletín institucional de sanciones adquiere particular importancia como instrumento de transparencia activa que organiza y presenta, de forma accesible, la información sobre las decisiones sancionatorias en firme. Su publicación facilita el acceso ciudadano a los resultados de la gestión de supervisión, refuerza la rendición de cuentas y promueve un enfoque pedagógico orientado a prevenir la reincidencia y fortalecer las prácticas de buen gobierno en las Cajas de Compensación Familiar. Además, visibiliza el carácter preventivo de la función de la Superintendencia, al ofrecer una fuente oficial, confiable y actualizada sobre las actuaciones concluidas, sin generar efectos jurídicos adicionales para los sujetos vigilados.

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

FO-COP-002 V2

CERTIFICACIÓN CUMPLIMIENTO ENTREGABLE PROYECTO INVERSION I.V.C. NOVIEMBRE 2025 - ACTIVIDAD
G.I.RESPONSABIIDAD ADMINISTRATIVA

 Resumir

✓ [Ocultar historial de mensajes](#)

De: Ines Lorena Llanos Castro <illanosc@ssf.gov.co>
Enviado: martes, 25 de noviembre de 2025 11:09
Para: Liliana Castillo Cuero <lcastilloc@ssf.gov.co>
Cc: Angela Maria Ortiz Villalba <angela.ortizv@ssf.gov.co>
Asunto: CERTIFICACIÓN CUMPLIMIENTO ENTREGABLE PROYECTO INVERSION I.V.C. NOVIEMBRE 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 cargo de la Coordinación del Grupo Interno para la Responsabilidad Administrativa, se valida y certifica el cumplimiento de la obligación contractual correspondiente al mes de Noviembre 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.

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 Feline Hincapié Durango

En consecuencia, se solicita que los contratistas en el marco de su informe mensual correspondiente al mes de Noviembre/2025, adjunten en la carpeta compartida (Drive) el documento entregable presentado y demás evidencias en cumplimiento de dicha obligación contractual según corresponda.

Gracias por su atención.

Inés Lorena Llanos Castro

Superintendente Delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales

Superintendencia del Subsidio Familiar

despachosssf@ssf.gov.co

Tel: 3487800

Cr. 69 # 25B - 44 piso 7 - Bogotá D.C.

www.ssf.gov.co



Trabajo



Supersubsidio



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,