

REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DEL TRABAJO
SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE ABRE UNA AVERIGUACIÓN PRELIMINAR
RADICADO No. 3-2024-03059 DEL 30 DE DICIEMBRE DE 2024
EXPEDIENTE GENÉRICO: 431/2024/PGEN

Fecha: 02 de diciembre de 2025

Comentado [AL1]: Se modifica en sede de revisión.

LA SUPERINTENDENCIA DELEGADA PARA LA RESPONSABILIDAD
ADMINISTRATIVA Y LAS MEDIDAS ESPECIALES

CONSIDERANDO:

I. COMPETENCIA

La Caja de Compensación Familiar del Caquetá, en adelante COMFACA, es una Entidad objeto de Inspección, Vigilancia y Control de la Superintendencia del Subsidio Familiar, de conformidad con lo establecido en el artículo 1º del Decreto 2595 de 2012, concordante con el numeral 1º del artículo 24 de la Ley 789 de 2002.

El artículo 16 del Decreto 2595 de 2012 dispone, en lo pertinente:

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

(...)

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

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

(...)

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

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

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

II. ANTECEDENTES

La Superintendencia Delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales recibió el memorando con Radicado No. 3-2024-03059 el día 30 de diciembre de 2024, remitido por parte de la Superintendente Delegada para la Gestión (E), mediante el cual allega el informe correspondiente a la visita ordinaria practicada a la Caja de Compensación Familiar del Caquetá – COMFACA – Resolución No.0808 de 2024, en el marco del Plan Anual de Visitas 2024, cuyo propósito fue verificar los aspectos relacionados con el funcionamiento general de la Corporación.

Comentado [AL2]: Se adiciona según el tenor literal del traslado.

En tal sentido, se remitieron las siguientes observaciones con connotación de hallazgo:

Temática	Observación No.
Gestión Financiera	1
Fondos de Ley – Mecanismo de Protección al Cesante FOSFEC	25
	26
	27

Estas observaciones con connotación de hallazgo, se destacan por el presunto uso de recursos patrimoniales sin autorización del Agente Especial de Intervención, la no ejecución de recursos del Mecanismo de Protección al Cesante (FOSFEC) durante el primer trimestre de 2023, iniciando las capacitaciones únicamente a partir de abril, la orientación de algunas capacitaciones a temas que no evidenciaron relación directa con los objetivos de productividad y las deficiencias en el registro de fechas y horas de ejecución de las mismas.

III. HECHOS Y PRUEBAS

La presente averiguación preliminar se origina en los siguientes hechos:

Después de la visita ordinaria realizada el año 2024 a la Caja de Compensación Familiar del Caquetá – COMFACA, en el marco del Plan Anual de Visitas 2024, este Despacho recibió un memorando con Radicado No. 3-2024-03059 remitido por parte de la Delegada para la Gestión (E), por medio del cual se allegó el informe correspondiente con las siguientes observaciones:

Comentado [AL3]: Se adiciona

3.1. Observación No. 1:

La Corporación al tomar recursos que respaldan los recursos que tenían reservado para las contingencias judiciales, hacen uso de la unidad de tesorería y debían habérselos presentado al Agente de Intervención para su aprobación por lo cual se presume incumplimiento a lo contemplado en la unidad de tesorería los recursos bajo unidad de tesorería, teniendo en cuenta el Decreto 765 de 2020, el cual modificó el artículo 2.2.7.5.4.1 del Decreto 1072 de 2015, adicionando el numeral 5 que indica:

"(...) 5. Unidad de tesorería, entendido como aquella práctica en el ejercicio de la gestión de los recursos económicos administrados por las Cajas de Compensación Familiar, donde se unifican los recursos líquidos de la corporación, efectivo o sus equivalentes, independientemente de su fuente, sin establecer restricciones o predeterminar su uso (...)"

Y su Parágrafo 2. *"Las Cajas de Compensación Familiar deberán llevar un estricto seguimiento a través de mecanismos de autorregulación, autocontrol y gestión del riesgo al interior de la corporación donde se evidencie la trazabilidad del uso de los recursos bajo el principio de unidad de tesorería y el flujo de los recursos según lo determine la Caja de acuerdo a la necesidad de cada programa para asegurar su operación, situación que deberá ser informada a la Superintendencia del Subsidio Familiar de manera semestral en los términos y condiciones de acuerdo con las de la circular, con el fin de ejercer su inspección, vigilancia y control."*

Cabe anotar que no es por la utilización de los recursos en sí, sino porque no tiene la autorización del Agente Especial de Intervención, dado que es preocupante el incumplimiento en la terminación del proyecto y más cuando se expone a la Corporación a no poder cumplir con lo que ordene el juez, si llega a salir el fallo antes de que se recupere el recurso.

Analizando el patrimonio se evidenciaron las cuentas 31130 para Programa de Salud \$106,6 millones, con sus subcuentas y auxiliares, y 3112 para Mercadeo por \$444,9 millones, igualmente, con sus subcuentas y auxiliares, pese a que estos servicios ya fueron cerrados.

Respuesta COMFACA:

"En este punto se considera pertinente manifestar que, de la revisión conjunta entre lo manifestado por la oficina asesora jurídica de la Superintendencia del Subsidio Familiar mediante oficio 2-2022-083189 así como también lo establecido en el Decreto 1072 de 2015, modificado entre otros por el Decreto 765 de 2020, y la Resolución 0687 de 2012 expedida por la Superintendencia del Subsidio Familiar, modificada entre otras mediante circulares 128 y 156 de 2018, se tiene que respecto de las Cajas de Compensación Familiar no se observa restricción a la llamada unidad de tesorería presupuestal, toda vez que ésta puede emplearse en todas aquellas actividades que realizan las Cajas, excepto en los recursos de finalidad o fuente base normativa que lo prohíbe expresamente, como se lee en el oficio antes indicado."

Ahora bien, es necesario llamar la atención del despacho en el sentido que el artículo 1 del Decreto 765 de 2020, mediante el cual se modificó el artículo 2.2.7.5.4.1 del Decreto 1072 de 2015, estableció una limitación de uso de fuente financiera para la unidad de tesorería, cuando estableció que:

"PARÁGRAFO 3. La unidad de tesorería de que trata el presente artículo solo aplicará respecto de los recursos que recauden las cajas de compensación por

los aportes parafiscales regulados en la Ley y sus rendimientos." (subrayado fuera de texto original).

Lo anterior se trae a la atención para efectos de esta respuesta, teniendo en cuenta que los recursos correspondientes a las contingencias judiciales, no corresponden en su estudio técnico a recursos de las Cajas por los aportes parafiscales y sus rendimientos, razón por la cual se hace necesario que la Caja de Compensación Familiar informe a esta Superintendencia, rubro respecto del cual la doctrina de la oficina asesora jurídica de la Superintendencia familiar deberá aplicar en los casos de contingencias judiciales, en caso de ser jurídicamente procedente, el pago de sentencias judiciales ejecutoriadas y en firme.

En este orden de ideas, debe tenerse en cuenta que la premisa general es reportar al Consejo Directivo de las Cajas de Compensación Familiar la realización de unidad de tesorería, con el fin de que esa instancia haga seguimiento al reembolso de los recursos. Pero como la propia norma lo indica, solo se estará ante esa figura cuando la fuente financiera con cargo a la cual se hará uso tenga su origen en el recaudo de recursos del 4% de la prestación social del subsidio familiar y sus rendimientos, situación que no acontece en el caso concreto, toda vez que los recursos a los que se refiere la observación tienen la calidad de gastos de administración, situación que está por fuera del supuesto de hecho descrito en la norma, y que por tal razón no puede ser considerado como "unidad de tesorería.

Adicionalmente, se considera pertinente manifestarle al despacho que COMFACA ya emitió con destino al Consorcio Alianza - Colpatria, la factura electrónica que se adjunta, a través de la cual se realiza un cobro parcial en calidad de entidad contratista, recursos estos respecto de los cuales se tiene certeza de su pago, por la naturaleza de la entidad contratante.

De conformidad con todo lo anterior, de manera respetuosa se solicita eliminar esta observación, por concluirse que no se está ante la figura de unidad de tesorería, como se dijo en la observación, y a que a la fecha ya se emitió la factura correspondiente a un pago parcial del valor del contrato que ejecuta COMFACA en calidad de contratante, pago del cual no hay duda sobre su efectiva realización, como ya se dijo, por la naturaleza de la contraparte en el contrato."

Análisis de la respuesta de la Caja:

En primer lugar, es importante aclarar que los recursos del 8% provienen del 4% parafiscal. Por lo tanto, no es válida la afirmación de la Corporación: *"teniendo en cuenta que los recursos correspondientes a las contingencias judiciales no corresponden en estricto sentido a recursos recaudados por los aportes parafiscales y sus rendimientos, sino a recursos incorporados al patrimonio de la Caja de Compensación Familiar a título de gastos de administración"*, ya que, conforme a lo establecido en la Ley 789 de 2002, se permite a las Cajas de Compensación la redistribución del exceso del 8% que en este caso se aplicó.

Lo anterior implica que no es posible individualizar y determinar si los recursos apropiados para la contingencia judicial provienen exclusivamente del 8% o si están involucrados en la redistribución que se realiza.

Asimismo, es fundamental recordar que el patrimonio de una Caja de Compensación Familiar proviene del 4% tal como lo ha reconocido la honorable Corte Constitucional

en la Sentencia C-575 de 1992. Además, en virtud de lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 21 de 1982, los estatutos de las Cajas deben especificar claramente la disposición de sus bienes en caso de disolución, una vez satisfechos los pasivos, para su utilización en un objeto similar al de la corporación disuelta, a través de instituciones sin ánimo de lucro o de carácter oficial. En caso de no existir regulación, los bienes pasarán al dominio de la Nación, y el Gobierno Nacional podrá adjudicarlos a otras Cajas de Compensación Familiar o a entidades públicas o privadas de similares fines. En ningún caso, los bienes podrán ser distribuidos entre los empleados afiliados o trabajadores beneficiarios de la corporación disuelta.

Además, la Corporación había establecido como meta devolver los recursos provenientes del rubro de contingencias judiciales el 20 de diciembre de 2024, fecha que ha sido prorrogada varias veces a lo largo del año; sin embargo, en la respuesta fechada el 17 de diciembre de 2024, menciona que ya ha devuelto parte de estos recursos al analizar la respuesta, persiste la preocupación planteada en la observación.

Por otro lado, COMFACA y el Revisor Fiscal, en los documentos con corte a 2023, como el Dictamen del Revisor Fiscal, afirman no disponer de recursos de la Unidad de Tesorería. No obstante, como se evidenció durante la visita, esta afirmación no es correcta, dado que utilizaron esos recursos para financiar otros negocios que no corresponden al objeto de la Caja. Además, lo hicieron sin el aval del Agente Especial de Intervención, que en este caso actúa como Consejo Directivo.

Recomendación No. 11: La Corporación debe realizar el cierre definitivo de los programas de salud y mercadeo, en lo que respecta al patrimonio. La Caja acepta la recomendación y será objeto de seguimiento por parte de control interno, de conformidad con lo establecido en el artículo 22, párrafo 4 de la Resolución 115 de 2024.

3.2. Observación No. 25:

La Caja de Compensación Familiar del Caquetá – COMFACA, presuntamente incumple lo establecido en el artículo 65 de la Ley 2069 de 2020 y el artículo 2.2.6.1.8.2. que indica que la "(...) La capacitación ofrecida por las Cajas de Compensación Familiar, en el marco de la presente Sección tiene el objeto de preparar, desarrollar y complementar las capacidades de los trabajadores activos en el desempeño de sus funciones laborales específicas y sus beneficios, enfocado hacia la mejora de la productividad del recurso humano de las empresas afiliadas al Sistema del Subsidio Familiar, a través de una Caja de Compensación Familiar y que responda a las características productivas de sus regiones" al impartir cursos como visagismo y masajes estéticos, sin tener en cuenta que contribuyeran con la productividad de las empresas donde fueron impartidos.

Respuesta COMFACA:

"Con respecto a los talleres de visagismo y masajes estéticos se tomó la decisión de orientar estas capacitaciones a los trabajadores activos con el propósito de impulsar el emprendimiento en la región, teniendo en cuenta los altos índices de informalidad y desempleo que registra el país, donde Florencia para el año 2023 se ubicó según el DANE dentro de las cinco ciudades con mayor índice de desempleo con un porcentaje del 13,4%.

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

De conformidad con lo anterior, de manera respetuosa se solicita eliminar esta observación.”

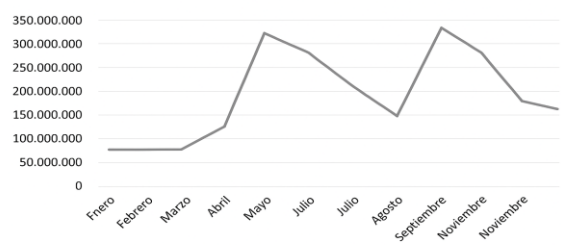
Análisis de la respuesta de la Caja:

La corporación no desvirtúa que incumple lo establecido en el artículo 65 de la Ley 2069 de 2020 y el artículo 2.2.6.1.8.2. del Decreto 1072 de 2015, por cuanto no evidencia la contribución de las mencionadas capacitaciones a la productividad del recurso humano de las empresas afiliadas beneficiarias de las mismas (Agencia Logística de las Fuerzas Militares Regional Amazonía; Clínica Mediláser S.A.; Colombia Telecomunicaciones S A ESP; Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Neiva; Laboratorio Clínico Nancy Sandoval IPS. S.A.S.; Terminal de Transportes de Florencia S.A.) o a su misionalidad. Nuevamente se llama la atención de la corporación en cuanto al uso eficiente de los recursos del Mecanismo de Protección al Cesante y que disponga su capacidad de administrar los mismos en la preparación, desarrollo y complementación de las capacidades de las personas para el desempeño de funciones específicas.

Teniendo en cuenta que del monto total destinado a capacitación con recursos del Fosfec, el 64% fue destinado a trabajadores activos, 15% a beneficiarios y tan sólo el 22% a cesantes, se hace relevante prescribir con pertinencia las capacitaciones que contribuyan con los objetivos de mejorar la productividad de su recurso humano y que responda a las características productivas del Departamento del Caquetá.

Recursos:

La Corporación apropió un total de \$1.143 millones para financiación de la capacitación, estos recursos junto al saldo inicial que ascendió a \$442 millones, le permitió disponer de \$1.609 millones y aplicó \$3.394 millones, para una ejecución del 97,6%.



No obstante, la ejecución total descrita, la corporación inició a capacitar hasta el mes de abril de 2023 y no ejecutó los recursos durante el primer trimestre de 2023.

3.3. Observación No. 26:

La Caja de Compensación Familiar del CAQUETA - COMFACA, presuntamente incumple lo establecido en el literal b del artículo 4 de la Ley 1636 de 2013, que establece la eficiencia como uno de los principios rectores del mecanismo; esto por cuanto para la vigencia 2023 no utilizó con suficiencia los recursos disponibles en el mecanismo para el servicio capacitación para la reinserción laboral en el primer trimestre de 2023 y presentó baja cobertura para los cesantes, al no capacitar a la totalidad de los mismos que debían haberse capacitado, con lo que estaría afectando la continuidad de la recepción de las prestaciones económicas de los cesantes, por

no contar con oferta educativa de manera oportuna que le permita cumplir con los requisitos de acceso descritos en el artículo 13, de la Ley 1636 y la Ley 2225.

Respuesta COMFACA:

"La Caja de Compensación Familiar del Caquetá COMFACA para la vigencia 2023 no ejecutó los recursos de capacitación para el primer trimestre del año, teniendo en cuenta que en el mes de febrero se suscribió el Acuerdo Interno con el Departamento de Educación para capacitación de los beneficiarios del Mecanismo de Protección al Cesante (MPC) y las coberturas se reportaron a partir del mes de abril, debido a que las capacitaciones finalizaron en ese mes.

De conformidad con lo anterior, de manera respetuosa se solicita eliminar esta observación."

Análisis de la respuesta de la Caja:

La corporación no desvirtúa que dejó de capacitar a los cesantes durante el primer trimestre de 2023 incumpliendo no solo lo establecido en el literal b del artículo 4 de la Ley 1636 de 2013 sino lo indicado en el artículo 41 de la misma ley que indica que *"La capacitación para la inserción laboral es el proceso de aprendizaje que se organiza y ejecuta con el fin de preparar, desarrollar y complementar las capacidades de las personas para el desempeño de funciones específicas. El aprendizaje se basa en la práctica y habilita al aprendiz para el desempeño de una ocupación, su diseño es modular y basado en competencias laborales.*

Parágrafo. Los programas de capacitación para la inserción laboral obedecerán a lineamientos de pertinencia, oportunidad, cobertura y calidad establecidos por el Ministerio del Trabajo."

3.4. Observación No. 27:

La Caja de Compensación Familiar del CAQUETA - COMFACA, presuntamente incumple lo establecido en el literal b del artículo 4 de la Ley 1636 de 2013, que establece la eficiencia como uno de los principios rectores del mecanismo; esto por cuanto para la vigencia 2023 no utilizó con suficiencia los recursos disponibles en el mecanismo para el servicio capacitación para la reinserción laboral en el primer trimestre de 2023 y presentó baja cobertura para los cesantes, al no capacitar a la totalidad de los mismos que debían haberse capacitado, con lo que estaría afectando la continuidad de la recepción de las prestaciones económicas de los cesantes, por no contar con oferta educativa de manera oportuna que le permita cumplir con los requisitos de acceso descritos en el artículo 13, de la Ley 1636 y la Ley 2225.

Respuesta COMFACA:

"La Caja de Compensación Familiar del Caquetá COMFACA para la vigencia 2023 no ejecutó los recursos de capacitación para el primer trimestre del año, teniendo en cuenta que en el mes de febrero se suscribió el Acuerdo Interno con el Departamento de Educación para capacitación de los beneficiarios del Mecanismo de Protección al Cesante (MPC) y las coberturas se reportaron a partir del mes de abril, debido a que las capacitaciones finalizaron en ese mes.

De conformidad con lo anterior, de manera respetuosa se solicita eliminar esta

observación.”

Análisis respuesta de la Caja:

La Caja de Compensación Familiar del CAQUETA - COMFACA no da respuesta a la observación, por cuanto repite lo indicado para la observación 26 y no indica nada respecto al agotamiento de recursos en el mes de agosto, las capacitaciones dejadas de pagar y los cesantes dejados de capacitar, por tanto no desvirtúa el incumplimiento de la obligatoriedad de la capacitación consagrada en la Ley 2225 y corrobora lo hallado en la revisión de los capacitados frente a los beneficios otorgados, descrito en los análisis de la ejecución y gestión de los componentes de prestaciones económicas y capacitación para la reinserción laboral.

De conformidad con los argumentos antes expuestos, la observación se mantiene y se dará traslado a la Superintendencia Delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales para lo de su competencia.

Muestra Beneficiarios Capacitación: Respecto a la capacitación a trabajadores con recurso MPC, se solicitó información respecto a una muestra de cinco personas beneficiarias.

La asistencia al curso de seguridad y salud en el trabajo SG SST para el desarrollo y productividad en las organizaciones no se le observa fecha de ejecución, lo que no permite controlar que se haya ejecutado las horas de capacitación contratadas y pagadas.

De las muestras revisadas se concluye que la Caja de Compensación Familiar del Caquetá COMFACA da cumplimiento parcial a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 1636 de 2013 y los artículos 2.2.6.1.4.1; 2.2.6.1.4.3, 2.2.6.1.4.4 y 2.2.6.1.4.5 del Decreto 1072 de 2015 en relación con la organización, financiación y prestación del servicio de capacitación a cesantes y trabajadores activos, con recursos del Fosfec.

IV. ANÁLISIS DEL DESPACHO

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

En primer lugar, respecto de la **Observación No. 1**, relacionada con el uso de recursos destinados a contingencias judiciales bajo la figura de unidad de tesorería, se advierte que la Corporación reconoció haber empleado recursos de diversas cuentas patrimoniales en virtud del principio, sin la previa autorización del Agente Especial de Intervención.

COMFACA sustentó su actuación en interpretaciones normativas relacionadas con la aplicación del Decreto 1072 de 2015, modificado por el Decreto 765 de 2020,

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

aduciendo que la restricción de fuente financiera aplica únicamente a los recursos derivados de aportes parafiscales.

No obstante, con base en la información consignada en el Informe de Visita Ordinaria practicada a la Caja de Compensación Familiar del Caquetá – COMFACA, en el marco del Plan Anual de Visitas 2024, se advierte que los recursos involucrados provienen de cuentas patrimoniales constituidas con excedentes generados a partir del aporte parafiscal del 4 %, lo que sugiere que dichos fondos se encuentran sujetos al marco de control previsto para la aplicación del principio de unidad de tesorería.

Asimismo, se evidencia que la Corporación presuntamente efectuó movimientos y destinaciones de recursos sin contar con el aval previo del Agente Especial de Intervención, autoridad que, para estos efectos, asume las funciones del Consejo Directivo.

Ahora bien, frente a la **observación Número 25**, se dirá que, del examen del informe de visita y de la respuesta allegada por la Caja de Compensación Familiar del Caquetá –COMFACA–, este Despacho advierte que la presunta irregularidad señalada en la Observación No. 25 no fue desvirtuada. La Corporación fundamenta su actuación en razones de empleabilidad general y de impulso al emprendimiento como estrategias para enfrentar los índices de informalidad y desempleo en la región, sin demostrar la correspondencia de las capacitaciones ofrecidas —visagismo y masajes estéticos— con la finalidad legal prevista para la formación financiada con recursos del Mecanismo de Protección al Cesante (FOSFEC).

El artículo 65 de la Ley 2069 de 2020 y el artículo 2.2.6.1.8.2. del Decreto 1072 de 2015 establecen de manera expresa que la capacitación dirigida a trabajadores activos debe orientarse a preparar, desarrollar y complementar las capacidades requeridas en el ejercicio de sus funciones laborales específicas, con el fin de mejorar la productividad del recurso humano de las empresas afiliadas y responder a las características productivas de la región. La argumentación presentada por la Caja no demuestra que los cursos impartidos cumplan esos criterios, ni acredita su pertinencia frente a las necesidades productivas de las empresas beneficiarias, tales como la Agencia Logística de las Fuerzas Militares Regional Amazonía, Clínica Mediláser S.A., Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Neiva, Laboratorio Clínico Nancy Sandoval IPS S.A.S. y la Terminal de Transportes de Florencia S.A.

Así, la justificación presentada por la Caja se centra exclusivamente en consideraciones socioeconómicas generales, sin relacionarlas con la productividad empresarial, la pertinencia sectorial o el fortalecimiento del capital humano en las organizaciones afiliadas. Ello impide considerar demostrada la contribución de estas formaciones a los fines exigidos en la normativa vigente y refuerza la observación realizada por el equipo de visita.

Adicionalmente, la ejecución presupuestal revisada revela que, si bien la Corporación dispuso de \$1.609 millones para capacitación y alcanzó una ejecución de 97,6%, el inicio tardío de las actividades formativas —a partir de abril de 2023— comportó un incumplimiento del deber de asegurar la prestación oportuna del servicio durante el primer trimestre, afectando potencialmente a los beneficiarios del FOSFEC y contrariando los principios de eficiencia y oportunidad que rigen su gestión.

Comentado [AL4]: Se reestructuró el texto mediante adición. Siguiendo el hilo de las cinco observaciones trasladadas, se hace necesario efectuar un análisis del Despacho individualizado, El proyecto remitido contenía un buen examen de la observación No. 1, pero resultó muy corta e incompleta frente las observaciones No. 25 26 y 27 que se resumían y abordaban en dos párrafos; si bien es cierto, guardan relación, no se tratan de lo mismo, y por ende es pertinente referirse a cada caso de forma separada.

Se destaca también que, del total de los recursos ejecutados, el 64% fue destinado a trabajadores activos, un 15% a beneficiarios y solo un 22% a cesantes, lo cual exige un análisis reforzado de pertinencia, dado que la capacitación financiada con recursos del FOSFEC debe priorizar la reinserción laboral y la productividad conforme a las necesidades reales del mercado de trabajo y del tejido empresarial del Departamento del Caquetá.

En consecuencia, para este Despacho subsisten los elementos que permiten mantener la observación preliminar, ante la ausencia de demostración de la pertinencia y alineación de las capacitaciones impartidas con el marco normativo que regula el uso de recursos del Mecanismo de Protección al Cesante y la capacitación de trabajadores activos para fines de productividad empresarial.

Frente a la **observación Número 26**, es menester señalar que, del estudio del informe de visita y de la respuesta presentada por la Caja de Compensación Familiar del Caquetá –COMFACA–, este Despacho encuentra que la Corporación no logra desvirtuar el presunto incumplimiento señalado en la Observación remitida.

En efecto, COMFACA reconoce expresamente que no ejecutó recursos de capacitación del Mecanismo de Protección al Cesante (MPC) durante el primer trimestre de 2023, justificando tal situación en la suscripción, en febrero de ese año, de un Acuerdo Interno con el Departamento de Educación y en la culminación de los cursos en el mes de abril.

Sin embargo, esta explicación no resulta suficiente para descartar la observación, pues evidencia precisamente la falta de oferta oportuna y continua del servicio de capacitación durante el periodo referido. Conforme al literal b del artículo 4 de la Ley 1636 de 2013, la eficiencia constituye un principio rector del MPC, lo cual implica el uso adecuado, oportuno y suficiente de los recursos destinados al fortalecimiento de las competencias de los cesantes, de manera que estos puedan cumplir los requisitos para la continuidad de las prestaciones económicas señalados en el artículo 13 de dicha ley y en las disposiciones de la Ley 2225.

Por su parte, el artículo 41 de la Ley 1636 de 2013 establece que la capacitación para la inserción laboral debe desarrollarse bajo criterios de pertinencia, oportunidad, cobertura y calidad. El cese total de actividades formativas durante el primer trimestre de 2023 contradice directamente el deber de oportunidad y afecta potencialmente la cobertura, en tanto impide que los cesantes accedan a procesos de formación dentro de los plazos requeridos para garantizar la continuidad de beneficios.

La ausencia de ejecución durante los tres primeros meses del año adquiere especial relevancia si se considera que el mecanismo está diseñado para ofrecer acompañamiento permanente a la población cesante, evitando interrupciones que puedan afectar la reincorporación laboral o la permanencia en el sistema. Así, la falta de oferta durante el periodo analizado refleja una deficiencia en la gestión del MPC y compromete el cumplimiento del principio de eficiencia.

En consecuencia, este Despacho concluye que la respuesta de COMFACA no permite desvirtuar la observación, por cuanto no justifica la omisión en la ejecución de recursos ni demuestra la adopción de medidas para garantizar la prestación continua y oportuna del servicio de capacitación. Persisten entonces los elementos que

sustentan la presunta infracción a lo dispuesto en la normativa que regula el Mecanismo de Protección al Cesante.

Finalmente, en cuanto a la **observación Número 27** revisada la información allegada por la Caja de Compensación Familiar del Caquetá –COMFACA– y confrontada con los hallazgos consignados en el informe de visita, este Despacho advierte que la respuesta presentada por la Corporación no desvirtúa el presunto incumplimiento señalado en la Observación No. 27. En efecto, COMFACA se limita a reiterar los argumentos expuestos en relación con la Observación No. 26, concentrándose exclusivamente en la falta de ejecución de recursos durante el primer trimestre de 2023, sin atender los aspectos específicos que fundamentan esta observación adicional.

La visita evidenció que la Corporación, además de no ejecutar recursos en el primer trimestre del año, agotó los recursos disponibles en el mes de agosto, lo que dejó capacitaciones sin pagar y cesantes sin atender. Esta situación revela una deficiencia estructural en la planeación y gestión del servicio de capacitación del Mecanismo de Protección al Cesante (MPC), afectando directamente la continuidad de los procesos formativos y, con ello, el cumplimiento de los requisitos exigidos para la permanencia en las prestaciones económicas previstas en los artículos 13 y 14 de la Ley 1636 de 2013, así como en la Ley 2225 de 2022.

COMFACA no aporta elementos que permitan refutar estos hechos ni justificar por qué, una vez agotados los recursos en agosto, no adoptó medidas para garantizar la oferta mínima y oportuna de capacitación dirigida a los cesantes, pese a que la normatividad exige una prestación continua, eficiente y suficiente del servicio. En consecuencia, persiste el presunto incumplimiento del principio de eficiencia, consagrado en el literal b del artículo 4 de la Ley 1636 de 2013, el cual obliga a las Cajas a administrar y ejecutar los recursos del mecanismo de manera que se logre la mayor cobertura, oportunidad y continuidad posibles.

Adicionalmente, el análisis de una muestra de beneficiarios evidenció deficiencias en el soporte y control de la ejecución de cursos, como la ausencia de fechas de realización en el caso del curso de Seguridad y Salud en el Trabajo, lo cual impide verificar la efectiva prestación del servicio y la ejecución de las horas contratadas. Esto confirma que, más allá de los problemas de planeación y ejecución presupuestal, existen también fallas en la organización y seguimiento de las actividades de capacitación, lo cual se traduce en un cumplimiento parcial de las obligaciones establecidas en el artículo 41 de la Ley 1636 de 2013 y en los artículos 2.2.6.1.4.1, 2.2.6.1.4.3, 2.2.6.1.4.4 y 2.2.6.1.4.5 del Decreto 1072 de 2015.

En virtud de lo anterior, este Despacho concluye que la respuesta de COMFACA no desvirtúa la observación y, por el contrario, corrobora los hallazgos del equipo de visita respecto de la baja cobertura, la falta de oportunidad en la prestación del servicio, el agotamiento anticipado de recursos y la afectación a los cesantes que dependían de la capacitación para la continuidad de las prestaciones económicas. Por tanto, la observación se mantiene y se dispone su traslado a la Superintendencia Delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales, para lo de su competencia.

En virtud de lo anteriormente señalado, este Despacho

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

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: ASUMIR el conocimiento e iniciar el procedimiento de **AVERIGUACIÓN PRELIMINAR**, con ocasión del traslado del memorando No. 3-2024-03059 del 30 de diciembre de 2024, remitido por la Superintendente Delegada para la Gestión (E), mediante el cual se allega el informe correspondiente a la visita ordinaria practicada a la Caja de Compensación Familiar del Caquetá – COMFACA – Resolución No. 0808 del 15 de noviembre de 2024, en el marco del Plan Anual de Visitas 2024, cuyo propósito fue verificar los aspectos relacionados con el funcionamiento general de la Corporación.

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

- Al Director Administrativo de la Caja de Compensación Familiar del Caquetá – COMFACA, CÉSAR AUGUSTO TRUJILLO BARRETO al correo electrónico **direccionadm@comfaca.com**.
- A la Superintendencia Delegada para las Gestión (E) al correo electrónico **abonillam@ssf.gov.co**.

Comentado [AL5]: Se modifica correo electrónico, el correcto no es notificaciones.judiciales@comfaca.com

Comentado [AL6]: Se adiciona correo electrónico

ARTÍCULO TERCERO: RECAUDAR la siguiente información y documentación:

Pruebas relacionadas con la Observación No. 1 – Unidad de Tesorería y uso de recursos destinados a contingencias judiciales

- Solicitar a la Revisoría Fiscal de la Caja de Compensación Familiar COMFACA, remita:
- Estados financieros, auxiliares y subcuentas detalladas que soporten el manejo de los recursos asociados a las contingencias judiciales desde la vigencia 2023 y hasta la fecha.
- Certificación sobre los movimientos de la cuenta correspondiente al rubro de contingencias judiciales, indicando fecha, destino, valor y justificación de cada operación.
- Copia de las comunicaciones, solicitudes o autorizaciones remitidas o recibidas por parte del Agente Especial de Intervención respecto del uso de dichos recursos.
- Informe especial en el que explique la manifestación contenida en el dictamen con corte a 2023 sobre la inexistencia de recursos bajo unidad de tesorería y su contraste con los hallazgos de visita.
- Solicitar a la Dirección Administrativa de la Corporación, para que remita:
- Copia de las comunicaciones, solicitudes o autorizaciones remitidas o recibidas por parte del Agente Especial de Intervención respecto del uso de dichos recursos
- Solicitar al Agente Especial de Intervención remita un informe, con respecto

Comentado [AL7]: Se reestructuró en su totalidad el art.3, se mantuvieron las tres pruebas solicitadas y el resto de material probatorio se propuso en la revisión efectuada, pues en el proyecto anterior las documentales solicitadas eran incompletas, insuficientes y limitadas. Las solicitudes probatorias proyectadas en la revisión, se efectuaron delimitando cada una de las cinco observaciones y distinguiendo la información que debe ser requerida a la Dir. Admin, otra a la revisoría fiscal .

a:

- Seguimiento realizado a la meta de restitución de recursos prevista para el 20 de diciembre de 2024.
- Autorizaciones otorgadas o negadas a COMFACA para usar recursos sujetos al principio de unidad de tesorería.

Pruebas relacionadas con la Observación No. 25 – Pertinencia y productividad de las capacitaciones financiadas con recursos del FOSFEC

- Solicitar a la Dirección Administrativa de la Corporación, para que remita:
 - Plan anual de capacitación para la vigencia 2023 y sus modificaciones.
 - Estudios previos, diagnósticos o análisis de pertinencia que justificaron la oferta de los cursos de visagismo y masajes estéticos.
 - Evidencia documental que acredite el impacto o relación entre dichas capacitaciones y la productividad de las empresas afiliadas beneficiarias.
 - Listado de los trabajadores capacitados con indicación de empresa, cargo, duración del curso y evidencia de asistencia.
- Solicitar a la Revisoría Fiscal de la Caja de Compensación Familiar COMFACA, remita:
- Soporte de apropiación, ejecución y destinación de los recursos del FOSFEC asignados a capacitación durante la vigencia 2023, detallado por trimestre.

Pruebas relacionadas con la Observación No. 26 – Ineficiencia en la ejecución de capacitación para cesantes

- Solicitar a la Dirección Administrativa de la Corporación, para que remita:
 - Copia del Acuerdo Interno suscrito con el Departamento de Educación y soportes de su ejecución.
 - Programación detallada de cursos de capacitación para cesantes correspondiente a cada trimestre de 2023.
 - Listado de cesantes inscritos, convocados y capacitados en cada trimestre, con evidencias de asistencia.
 - Informe sobre las solicitudes de prestaciones económicas recibidas durante el primer trimestre, señalando si la falta de capacitación afectó la continuidad en el reconocimiento del beneficio.
 - Copia de los planes de capacitación y cronogramas de ejecución FOSFEC correspondientes a la vigencia 2023.
 - Copia de los registros de asistencia de los beneficiarios de las capacitaciones del FOSFEC de las capacitaciones realizadas durante el primer trimestre de 2023 y a partir del mes de abril de la misma anualidad.
 - Copia de los comprobantes de pago de los contratos de capacitación del FOSFEC suscritos por la Corporación durante la vigencia 2023.

- Solicitar a la Revisoría Fiscal de la Caja de Compensación Familiar COMFACA, remita:
- Informe sobre el seguimiento realizado al cumplimiento del principio de eficiencia y la ejecución oportuna del servicio de capacitación financiado con recursos del mecanismo.

Pruebas relacionadas con la Observación No. 27 – Agotamiento de recursos, baja cobertura y deficiencias en seguimiento y control

- Solicitar a la Dirección Administrativa de la Corporación, para que remita:
- Detalle del flujo de recursos del FOSFEC entre enero y diciembre de 2023, indicando el mes en que se agotaron los recursos y las razones de tal situación.
- Relación de capacitaciones programadas y no ejecutadas por falta de disponibilidad presupuestal.
- Soporte de las capacitaciones dejadas de pagar y de los cesantes que no recibieron formación por agotamiento de recursos.
- Evidencia de ejecución de los cursos revisados en muestra, incluyendo fechas, listas de asistencia, certificados y soportes de cumplimiento contractual.
- De oficio, se incorpora:
- El informe Final de visita ordinaria Caja de Compensación Familiar Del Caquetá – COMFACA- Resolución No.0808 del 15 de noviembre de 2024, Visita practicada del 18 al 22 de noviembre de 2024.

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

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

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

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

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

Proyectó: Mario Fernando Gómez Otálora / CPS-GRA
Proyectó: Angela María López Ferreira/ Contratista/ Grupo Interno para la Responsabilidad Administrativa
Revisó: Lilibian Castillo Cuero / Coordinadora Grupo Interno para la Responsabilidad Administrativa

SuperSubsidio

Página **14** de **14**

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