

REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DEL TRABAJO
SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE ABRE UNA AVERIGUACIÓN PRELIMINAR
RADICADO No. 1-2025-07082 DEL 05 DE MAYO DE 2025

EXPEDIENTE GENÉRICO: 10123/2025/PGEN

Fecha: 03 de diciembre de 2025

Comentado [AL1]: Fecha modificada en sede de revisión

LA SUPERINTENDENCIA DELEGADA PARA LA RESPONSABILIDAD
ADMINISTRATIVA Y LAS MEDIDAS ESPECIALES

CONSIDERANDO:

I. COMPETENCIA

La Caja de Compensación Familiar del Norte de Santander, en adelante COMFANORTE, 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,

SuperSubsidio

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

pues determina que:

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

II. ANTECEDENTES

La Superintendencia del Subsidio Familiar recibió la denuncia presentada por el señor JAIME ROJAS, radicada en esta Entidad bajo el número 1-2025-07082, del 05 de mayo de 2025, la cual se relaciona posibles inconsistencias administrativas y contractuales relacionadas con la gestión de proyectos de vivienda de interés social, y su administración por parte de la Caja de Compensación Familiar del Norte de Santander- COMFANORTE.

De manera particular, la denuncia hace referencia a un convenio suscrito en el año 2013 entre la Caja de Compensación Familiar de Norte de Santander – COMFANORTE y el Banco Agrario de Colombia S.A., destinado a la formulación y ejecución de proyectos de vivienda en distintos municipios del departamento de Norte de Santander. Según lo expuesto por el denunciante, la ejecución y posterior liquidación de dicho convenio habrían presentado retrasos y posibles incumplimientos en las obligaciones contractuales.

Asimismo, el señor ROJAS manifiesta su preocupación respecto de la transparencia y regularidad de los procesos de postulación y asignación de subsidios de vivienda adelantados en los últimos años, señalando que, en algunos casos, se habrían empleado documentos que no reflejan con fidelidad la realidad de las operaciones o que podrían contener información inconsistente o inexacta.

Finalmente, el denunciante solicita la intervención de esta Superintendencia y la práctica de visitas o auditorías especiales, ante la presunta existencia de irregularidades en el manejo de los recursos del Subsidio Familiar de vivienda y la falta de control por parte de los órganos de vigilancia interna de la Caja.

III. HECHOS Y PRUEBAS

La presente averiguación preliminar se origina en los siguientes hechos:

La Superintendencia del Subsidio Familiar recibió un escrito de denuncia **presentada** de forma anónima, escrito, mediante el cual se ponen en conocimiento presuntas irregularidades en el manejo de los recursos y en la ejecución de programas de vivienda a cargo de la Caja de Compensación Familiar de Norte de Santander – COMFANORTE.

Comentado [AL2]: Se modificó, en este expediente el denunciante no es JSOE ROJAS, sino que se llevó de forma anónima.

De acuerdo con lo manifestado en el escrito de denuncia presentado ante esta

Superintendencia, la Caja de Compensación Familiar de Norte de Santander – COMFANORTE habría suscrito en el año 2013 un convenio de gerencia integral con el Banco Agrario de Colombia S.A., destinado a la formulación y ejecución de proyectos de vivienda de interés social en los municipios de Sardinata, Tibú, El Zulia y Cúcuta.

Según lo expuesto, pese al tiempo transcurrido desde la suscripción del referido convenio, este no habría sido objeto de liquidación definitiva, presentándose presuntos incumplimientos contractuales atribuibles a la Corporación, situación que, de acuerdo con el denunciante, habría dado lugar a demandas judiciales y posibles afectaciones económicas para COMFANORTE.

"La SSF le solicito (sic) a la caja si existen contratos vigentes con el Banco Agrario a lo cual la caja respondió que no se tenían contratos a la fecha vigentes información falsa con el propósito de esconder a este ente de control que después de más de 12 años de la firma este aun no se ha liquidado por el incumplimiento por parte de la caja."

Asimismo, sostiene que, ante requerimientos de información efectuados por la Superintendencia del Subsidio Familiar, COMFANORTE habría entregado información errónea o incompleta respecto del estado contractual con el Banco Agrario, lo cual podría evidenciar una intención de ocultar la falta de liquidación y las dificultades que rodean la ejecución de los proyectos en mención.

De igual manera, en el escrito se afirma que, en respuesta a requerimientos de información efectuados por esta Superintendencia, COMFANORTE habría suministrado datos inconsistentes o parciales sobre la situación del convenio celebrado con el Banco Agrario de Colombia S.A., omitiendo informar que el mismo no ha sido liquidado. Tal circunstancia, a su juicio, podría reflejar una falta de transparencia en la atención de las solicitudes de control y vigilancia formuladas por la Caja.

Comentado [AL3]: Se modificó, en este expediente el denunciante no es JSOE ROJAS, sino que se generó de forma anónima.

En el mismo documento se señalan presuntas irregularidades en los procesos de postulación y asignación de subsidios de vivienda, particularmente relacionadas con la utilización de documentos que habrían sido falsificados o que contendrían información inexacta, tales como cartas de ahorro presentadas con las postulaciones o certificaciones bancarias no verificadas. Estas situaciones, según lo manifestado por el denunciante, se habrían presentado en los últimos años y podrían haber comprometido la transparencia y legalidad de los mecanismos de asignación de subsidios administrados por la Caja.

El peticionario manifiesta, además, que pese a haber presentado observaciones ante las autoridades competentes, no se habrían adoptado medidas efectivas para corregir las presuntas irregularidades ni para asegurar una adecuada rendición de cuentas respecto del manejo de los recursos destinados a vivienda.

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

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

dar inicio a una investigación administrativa, para lo cual se hace indispensable, de acuerdo al inciso segundo del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, establecer con precisión y claridad, lo hechos que la originarían, los sujetos objeto de la investigación, y las disposiciones presuntamente vulneradas.

El marco normativo que rige la gestión de las Cajas de Compensación Familiar, en especial en lo concerniente a la ejecución de programas de vivienda de interés social, establece obligaciones precisas en materia de planeación, contratación, administración y control sobre el uso de los recursos del Subsidio Familiar.

Dichas obligaciones se derivan, entre otras disposiciones, de la Ley 21 de 1982, la Ley 789 de 2002, el Decreto 341 de 1988, así como de las normas reglamentarias que regulan la asignación y ejecución de los subsidios de vivienda otorgados a los trabajadores afiliados.

En ese contexto, los convenios o contratos que las Cajas de Compensación Familiar suscriben con entidades públicas o financieras, como el Banco Agrario de Colombia S.A., deben ejecutarse conforme a los principios de legalidad, transparencia y eficiencia. En ese sentido, la ausencia de liquidación oportuna de un convenio de esta naturaleza reviste importancia administrativa, en tanto puede afectar la trazabilidad de los recursos y la claridad sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales, especialmente tratándose de fondos de naturaleza parafiscal destinados al Subsidio Familiar de vivienda.

Es decir, la administración de los Subsidios Familiares de vivienda debe garantizar la transparencia y legalidad en todas sus etapas. Cualquier irregularidad o inexactitud en los documentos de soporte de los postulantes puede afectar la validez del proceso y el uso adecuado de los recursos destinados a este fin.

En este contexto, el análisis se orienta a revisar la gestión contractual y administrativa adelantada por COMFANORTE en el desarrollo de los convenios con el Banco Agrario y de los programas de vivienda, especialmente en lo relacionado con el uso de los recursos y la coherencia de la información reportada frente a la realidad operativa y contable de la Corporación.

En virtud de lo anteriormente señalado, este Despacho

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: ASUMIR el conocimiento e iniciar el procedimiento de **AVERIGUACIÓN PRELIMINAR**, en relación con la denuncia presentada de manera anónima, radicada en esta Entidad bajo el número 1-2025-07082, del 05 de mayo de 2025, la cual se relaciona posibles inconsistencias administrativas y contractuales relacionadas con la gestión de proyectos de vivienda de interés social y la administración de los mismos, por parte de la Caja de Compensación Familiar del Norte de Santander- COMFANORTE.

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

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

Comentado [AL4]: Revisadas las piezas contenidas en el expediente, no se advierte que haya sido JOSE ROJAS el denunciante, se encuentra solo la denuncia anónima.

- Al Director Administrativo de la Caja de Compensación Familiar del Norte de Santander – COMFANORTE, OSCAR GUILLERMO GERARDINO ASTIER, al correo electrónico: ccfcomfanorte@ssf.gov.co

ARTÍCULO TERCERO: RECAUDAR la siguiente información y documentación:

Pruebas relacionadas con el presunto incumplimiento en la liquidación del convenio suscrito entre COMFANORTE y el Banco Agrario de Colombia S.A. (vigencia 2013)

3.1. Oficiar a la Dirección Administrativa de COMFANORTE para que allegue:

- Copia integral del convenio suscrito con el Banco Agrario de Colombia S.A. en 2013, incluyendo anexos, otro sí, actas de ejecución, seguimiento y liquidación (o constancia de esta), junto con los informes técnicos y financieros del proyecto.
- Relación de los proyectos de vivienda desarrollados bajo ese convenio, indicando los municipios beneficiados, el valor total, fuentes de financiación y el estado actual de cada uno de ellos.
- Copias de las comunicaciones remitidas a la Superintendencia del Subsidio Familiar y demás órganos de control en los que se hubiese reportado información relacionada con el convenio o los subsidios de vivienda.
- Copia del acta o actos administrativos que autorizaron la suscripción del convenio.
- Documentos que acrediten el estado actual del convenio, en particular:
 - Actas de ejecución.
 - Cierres financieros y contables.
 - Estados de entrega de recursos.
 - Actas o proyectos de liquidación.
- Relación detallada de las obligaciones pactadas para COMFANORTE y estado de su cumplimiento.
- Cronograma de ejecución original y final.
- Copia de toda comunicación intercambiada con el Banco Agrario desde 2013 a la fecha, relacionada con el convenio, la ejecución de los proyectos y su liquidación.
- Informes internos o externos emitidos por las áreas jurídica, financiera o de vivienda sobre la situación del convenio.
- Oficiar al Banco Agrario de Colombia S.A. para que remita:
 - Certificación sobre el estado contractual del convenio celebrado con COMFANORTE en 2013.
 - Copia del convenio, anexos y modificaciones.
 - Informes de supervisión, interventoría o seguimiento realizados al convenio.
 - Comunicaciones remitidas a COMFANORTE relacionadas con el incumplimiento o falta de liquidación.
 - Estado de cuentas y relación de recursos entregados o pendientes por reintegrar.
 - Información sobre procesos judiciales o reclamaciones derivadas del convenio.

Comentado [AL5]: Se modifica el correo electrónico, no es correcto notificacionesjudiciales@comfanorte.com.co. Se elimina la notificación al señor JOSE ROJAS en el expediente no aparece ninguna pieza que indique, que él fue el denunciante en este caso.

Comentado [AL6]: Pruebas adicionales.

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

- Oficiar al Revisor Fiscal de COMFANORTE para que entregue:
- Informes, dictámenes o notas explicativas emitidas desde 2013 sobre el manejo y estado del convenio con el Banco Agrario.
- Observaciones realizadas en auditorías internas o externas sobre su ejecución o liquidación.

Pruebas sobre la presunta entrega de información errónea, incompleta o inconsistente a la Superintendencia del Subsidio Familiar

3.2 Oficiar a la Dirección Administrativa de COMFANORTE para que allegue:

- Copia íntegra de todas las respuestas enviadas a la Superintendencia del Subsidio Familiar relacionadas con los convenios celebrados con el Banco Agrario desde 2020 a la fecha.
- Identificación de los funcionarios que participaron en la elaboración y revisión de dichas respuestas.
- Soportes documentales utilizados para construir la información suministrada al ente de control.
- Explicación escrita sobre las razones por las cuales se manifestó la inexistencia de contratos vigentes cuando, presuntamente, el convenio aún no había sido liquidado.

Pruebas relacionadas con presuntas irregularidades en los procesos de postulación y asignación de subsidios de vivienda

3.3 Oficiar a la Dirección Administrativa de COMFANORTE para que allegue:

- Listado completo de postulaciones y asignaciones de subsidios de vivienda en los últimos cinco (5) años, con sus respectivos expedientes.
- Copia de las certificaciones bancarias, cartas de ahorro, extractos o soportes financieros aportados por los postulantes en dicho período.
- Informes de verificación de requisitos, incluyendo validación de ahorros previos y saldos bancarios.
- Procedimientos internos vigentes para la validación de documentos de postulación.
- Informes de auditoría interna o externa que refieran irregularidades documentales en postulaciones de vivienda.
- Informe sobre hallazgos, alertas o quejas recibidas entre 2020 y 2025 en relación con documentos falsificados o inconsistentes utilizados en postulaciones para subsidios de vivienda.

Pruebas sobre la presunta afectación económica derivada de incumplimientos contractuales o falta de liquidación del convenio

- Informe financiero detallado sobre los recursos ejecutados, pendientes de ejecutar o en controversia por razón del convenio de 2013.
- Registro contable histórico de los proyectos asociados.

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

- Identificación de contingencias judiciales, reclamaciones, procesos o eventuales demandas derivadas del convenio, adjuntando:
- Copia de demandas o reclamaciones.
- Estados actuales de los procesos.
- Proyecciones de riesgo.

3.4 Oficiar a la Revisoría Fiscal de COMFANORTE para que allegue:

- Concepto técnico sobre afectación patrimonial, contingencias o riesgos derivados del convenio.

Pruebas relacionadas con presunta falta de acción o medidas correctivas frente a las irregularidades denunciadas

- Copia de las peticiones o alertas presentadas por usuarios, trabajadores o terceros sobre irregularidades en el manejo de subsidios o proyectos de vivienda (últimos cinco años).
- Actuaciones adelantadas para atender dichas observaciones.
- Copia de informes de auditoría, comités de vigilancia o juntas directivas donde se haya tratado este tema.

Comentado [AL7]: Se elimina la solicitud de oficiar a los denunciantes para que precisen, fechas, nombres y aporten documentación, pues con la prueba documental se acreditan los hechos materia de investigación de forma idónea.

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

Comentado [AL8]: Se modifican nombres, la Dra. Castillo no es la Superintendente Delegada.

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

Comentado [AL9]: Se modifica, la Dra. Castillo NO ES superintendente Delegada.