

## MEMORANDO 20231300030353

**PARA:** MARIA JOSE NAVARRO MUNOZ  
Superintendente

**DE:** MABEL ASTRID NEIRA YESPES  
Jefe Oficina de Control Interno

**ASUNTO:** Auditoría Especial - Formalización de Empleo en Equidad 2023 de la  
Superintendencia de la Economía Solidaria

**FECHA:** Bogotá D.C., 07/12/2023

---

100 - 20231300030353

Página 1 de 8

El artículo 9° de la Ley 87 de 1993 señala que le corresponde a la Oficina de Control Interno, asesorar a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la reevaluación de los planes establecidos y la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales; además, el artículo 6° del Decreto 648 de 2017 establece que le corresponde medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los controles adoptados por la entidad y asesorar y apoyar a los directivos en el desarrollo y mejoramiento del Sistema Institucional de Control Interno a través del cumplimiento de los roles establecidos. Lo anterior, mediante la formulación de recomendaciones y observaciones dando cumplimiento al Programa Anual de Auditoría para la vigencia 2023, en el presente informe de auditoría el componente de seguimiento de auditorías especiales, actividad No. 26, relacionada con la Formalización de Empleo con Equidad 2023.

### 1. OBJETIVO GENERAL

Verificar que el Plan de Formalización de Empleo en Equidad 2023 de la Superintendencia de la Economía Solidaria, cumpla con las directrices establecidas por el Gobierno Nacional.

### 2. ALCANCE

Inicia con los antecedentes y justificación normativa existente, de la cual se tiene concurrencia y autorización legal, continúa con las acciones desarrolladas por la Superintendencia en la formalización de empleo y las recomendaciones de la Oficina de Control Interno.

### 3. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN NORMATIVA

#### ▪ Ley 909 de 2004

**ARTÍCULO 1.** Objeto de la ley. (...) La presente ley tiene por objeto la regulación del sistema de empleo público y el establecimiento de los principios básicos que deben regular el ejercicio de la gerencia pública. De acuerdo con lo previsto en la Constitución Política y la ley, hacen parte de la función pública los siguientes empleos públicos: a) Empleos públicos de carrera; b) Empleos públicos de libre nombramiento y remoción; c) Empleos de período fijo; d) **Empleos temporales**. Negrilla y subrayado fuera del texto original.

**ARTÍCULO 19.** El empleo público. (...) (...) 2. El diseño de cada empleo debe contener: c) **La duración del empleo siempre que se trate de empleos temporales.** Negrilla y subrayado fuera del texto original.

▪ **Decreto 1083 de 2015, Modificado por el Decreto 648 de 2017**

**ARTÍCULO 2.2.1.4.1** Actualización de plantas de empleo.

(...)

**PARÁGRAFO 1.** Si efectuados los análisis anteriores se determina que hay faltantes en la planta de personal, la entidad adelantará el respectivo estudio técnico que soporte la ampliación de la planta de personal, revisando las posibles fuentes de financiación y presentarla a las autoridades competentes a nivel nacional o territorial para su estudio.

**PARÁGRAFO 2.** Las ampliaciones de planta se adelantarán teniendo en cuenta las normas presupuestales vigentes en los términos del artículo 71 del Decreto 111 de 1996 y las medidas de racionalización del gasto. En cualquier caso, estas modificaciones, y los traslados presupuestales de recursos de inversión a funcionamiento relacionados, no podrán generar costos adicionales.

▪ **Decreto 1800 de 2019**

Actualización / ampliación de las plantas de empleo, reducción de los contratos de prestación de servicios y garantía de un trabajo digno y decente.

▪ **Directiva 08 de 2022**

Presidente de la República de Colombia, dicta directrices de austeridad hacia un gasto público eficiente.

1. Medidas para la optimización de recursos en la contratación pública

1.1 contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión: volumen de trabajo, conocimientos especializados justificados excepcionalmente con recursos de inversión.

No justificación por insuficiencia de personal.

▪ **Sentencia Corte Constitucional C-614/09**

Contrato de prestación de servicios. Prohibición de celebración para ejercicio de funciones de carácter permanente.

▪ **Circular conjunta No. 100-005, diciembre 2022-DAFP.**

Lineamientos del Plan de formalización del empleo público en equidad, vigencia 2023.

▪ **Guía de fortalecimiento institucional. versión 1, noviembre 2022- DAFP**

Lineamientos para la construcción de un documento técnico para la formalización laboral, por un trabajo digno y en equidad.

▪ **Circular conjunta No. 01, enero de 2023.**

Lineamientos para la celebración de contratos de prestación de servicios previstos en el Artículo 2, numeral 4, literal H, de la Ley 1150 de 2027 - vigencia 2023.

▪ **Ley 2294 de 2023**

*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Artículo 82. Formalización del empleo público en equidad, con criterio meritocrático y vocación de permanencia.*

En este orden normativo, es importante tener en cuenta que las **plantas temporales** tienen como objetivo contribuir con el logro y cumplimiento de los retos que plantea el Gobierno Nacional, mejorando la capacidad y la estructura administrativa del Estado, con criterios meritocráticos y con vocación de permanencia a través del Plan Nacional por la Formalización del Empleo Público en Equidad.

#### **4. VERIFICACIÓN DE ACCIONES EN LA FORMALIZACIÓN DE EMPLEO**

La Auditoría Especial de verificación al Plan de Formalización de Empleo en Equidad 2023 de la Superintendencia de la Economía Solidaria, se comunicó a la Secretaría General mediante memorando 20231300028503 del 01/11/2023, solicitando la información para el desarrollo de la auditoría. En respuesta se recibió el MEM 20234000029653, del 22/11/2023, manifestando lo siguiente:

*Considerando el asunto, me permito dar respuesta en los siguientes términos:*

*Es importante mencionar que una vez conocido el Plan Nacional para la formalización laboral del Empleo Público y estudiada la guía metodológica para la implementación, se emprendieron las acciones establecidas en dicho documento para lograr la construcción del instrumento técnico.*

*En este sentido y conforme el cronograma de gestión logramos ejecutar las siguientes acciones:*

Tabla 1  
*Cronograma para la formalización laboral en la Supersolidaria 2023*

| Construcción documento técnico para la formalización laboral, por un trabajo digno y en equidad |                           |  |   |  |                         | junio | Agosto | Septiembre | Octubre |    |
|---|---------------------------|--|---|--|-------------------------|-------|--------|------------|---------|----|
| Planeación temporal   |                           |  |   |  |                         | 6     | 30     | 31         | 28      | 31 |
| No.   | Pasos                     | Actividad  | Responsable   | Observación  | Sémforo de cumplimiento |       |        |            |         |    |
| 1   | Alistamiento              | Conformación e instalación equipo Técnico                | Coordinadora de Talento Humano                            |  |                         |       |        |            |         |    |
|   |                           | Definir y ejecutar una estrategia de gestión del cambio. | Talento Humano, equipo interdisciplinario comunicaciones. | Esta estrategia busca controlar y disminuir los niveles de incertidumbre de los contratistas, enviando los mensajes e información adecuada.  |                         |       |        |            |         |    |
| 2   | Diagnostico Institucional | Requerir a las diferentes dependencias.                  | Coordinadora de Talento Humano                            | En el requerimiento se solicitará que cada dependencia identifique y analice los aspectos externos que puedan afectar el desarrollo normal de las funciones, prestación y entrega de los servicios como estos aspectos contribuyen al deterioro de las relaciones contractuales a efectos de realizar formalización laboral. |                         |       |        |            |         |    |
|   |                           | Requerir a la Oficina Asesora Jurídica.                  | Coordinadora de Talento Humano                            | En este mismo documento debe indicarse un análisis del sector para identificar las capacidades funcionales y las políticas bajo su responsabilidad.<br>La Oficina Jurídica deberá elaborar un documento que contenga: normas principales que regulan la misionalidad, como inciden en el funcionamiento de la Entidad,       |                         |       |        |            |         |    |

Nota: Muestra algunas de las acciones programadas por la Secretaría General tendientes a la formalización de Empleo. Fuente: MEM 20234000029653 de la Supersolidaria.

*No obstante, lo anterior (sic) y teniendo en cuenta el cambio de administración se recibieron nuevas instrucciones desde el despacho para construir con una nueva metodología la propuesta técnica de optimización organizacional.*

*En este sentido, es importante mencionar que es un proceso liderado por el despacho y que inicialmente se ha desarrollado con reuniones con grupos focales determinados, es decir a través de los grupos internos de trabajo, con el animo (sic) de conocer su funcionamiento, necesidades, aspiraciones, propósitos y plasmar en una ficha técnica las necesidades organizacionales que faciliten la orientación y creación de la propuesta que será analizada y viabilizada para aprobación de la Señora Superintendente.*

*No obstante, lo anterior y siendo una acción importante para el despacho cumplir con la orientación del Gobierno Nacional se formalizaron bajo un esquema de cumplimiento, aporte y antigüedad 5 contratistas de diferente dependencia haciendo uso de los empleos vacantes y además para generar un impacto positivo en los profesionales y técnicos que venían prestando sus servicios a través de esta modalidad contractual.*

*Así las cosas, la Entidad aporta al plan nacional de formalización y dio un mensaje positivo enfocado a mejorar las condiciones laborales.*

*Como evidencias de lo mencionado, se solicita tener en cuenta los soportes que reposan en la oficina de control interno, además en la carpeta de Google drive ubicada en el siguiente enlace se pueden revisar soportes adicionales:  
[https://drive.google.com/drive/folders/1COuspISRm\\_Tj7VCTyLWIB4EafGvJzxd?usp=shari](https://drive.google.com/drive/folders/1COuspISRm_Tj7VCTyLWIB4EafGvJzxd?usp=shari)*

ng “.

En la información y los documentos dispuestos por la Secretaría General, se observa el desarrollo de algunas acciones tendientes a la formalización del empleo tales como: la provisión de 5 vacantes con “profesionales y técnicos que venían prestando sus servicios a través de esta modalidad contractual”, la solicitud de información a las dependencias mediante memorando 20234100024623, del 30/08/2023 y planilla de asistencia a reunión con grupos focales determinados (no reportó memorias de tales reuniones); sin embargo, el proceso de formalización de Empleo en Equidad 2023 de la Superintendencia se muestra ralentizado con riesgo de incumplimiento a las directrices del Gobierno Nacional.

La Secretaría General indica en su memorando 20234000029653, del 22/11/2023: “... teniendo en cuenta el cambio de administración se recibieron nuevas instrucciones desde el despacho para construir con una nueva metodología la propuesta técnica de optimización organizacional” (no reportó las instrucciones recibidas).

## 5. RECOMENDACIONES DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO

La Guía de Fortalecimiento Institucional – Construcción de un documento técnico para formalización laboral por un trabajo digno y en equidad, versión 1 de noviembre 2022, establece las pautas necesarias para construir un documento técnico que les permita a los órganos organismos y entidades del Estado lograr un proceso de fortalecimiento institucional a través de la formalización laboral, buscando que las entidades tengan una herramienta que les permita actualizar su planta de personal con base en una revisión técnica objetiva que incluya las condiciones laborales de las personas vinculadas por contratación de prestación de servicios. Al margen es importante precisar que la Superintendencia, a septiembre 30 de 2023, tiene suscrito 292 contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión con personas naturales.

A continuación, se presentan los pasos para elaborar un documento técnico de fortalecimiento institucional que conduzca a la formalización laboral por un trabajo digno y en equidad en el inmediato plazo.

### → La Transición:

Entender bien qué es lo que se quiere hacer y materializar una propuesta que quede condensada en un estudio técnico y en un acto administrativo a presentar ante la autoridad pertinente, quienes se encargarán de encontrar las demás y viabilidades necesarias, siendo ágiles en cada paso:

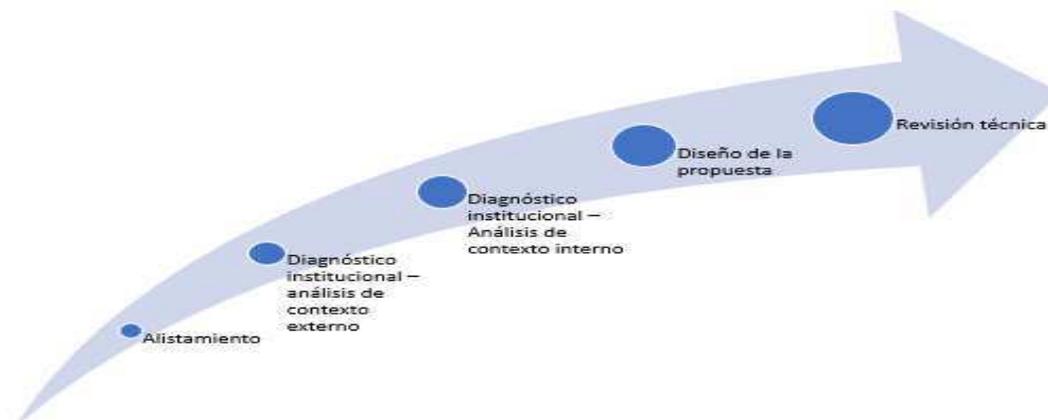


Figura 1. Pasos para la construcción de un documento técnico para la formalización laboral, por un trabajo digno y en equidad. Fuente: DAFP (2022). Diseño propio.

### **Paso 1: Alistamiento**

La Alta Dirección debe convocar a los Superintendentes delegados, secretario general, jefes de Oficina, donde se tenga elementos que hacen parte del proceso.

- Identificación del alcance y viabilidad preliminar del proceso.
- Conformación del equipo técnico (multidisciplinario).
- Establecer una estrategia de gestión del cambio.

### **Paso 2: Diagnóstico Institucional**

#### Análisis de contexto externo

- Sectorial - política pública
- Jurídico legal
- Casos de éxito (análisis de buenas prácticas locales e internacionales)
- Fuentes externas (indicadores, informes de gestión, de entes de control, de hallazgos, recomendaciones, etc.)

#### Análisis de contexto interno

- Cadena de valor: resultados

- Cadena de valor: procesos
- Marco Estratégico vigente
- De capacidades (tecnológicas, presupuestales, estructura organizacional y talento humano)

### Paso 3: Diseño de la propuesta

Plasmado de manera ordenada el análisis y estudio minucioso preliminar, guardando coherencia con los elementos de la política pública como tal, sobre: resultados, procesos y desarrollo de capacidades, cuidando que la propuesta incluya el ajuste en cada elemento.

- Ajuste a la cadena de valor: resultados
- Ajuste a la cadena de valor: procesos
- De fortalecimiento y desarrollo de capacidades

### Paso 4: Presentar el estudio técnico

El resultado de la propuesta, definiendo con claridad la necesidad de desarrollar la prestación de servicios de acuerdo a las directrices del Gobierno Nacional en la materia, además de la redacción de los actos administrativos que conlleva las modificaciones planteadas y anexarlos al estudio.

#### → Presupuesto

El éxito del plan de formalización depende de la necesidad de cambio en la práctica administrativa funcional - **principio de buena administración**, a través del uso correcto de los recursos presupuestales.

#### → Actores para el seguimiento

Desde ya se cuenta para el seguimiento del cumplimiento del plan de formalización para la administración pública, con:

- **Función Pública:** de cara al avance del plan de formalización; el avance a la creación de plantas temporales de empleo y el avance en la disminución de toda forma de tercerización laboral.
- **Colombia Compra Eficiente:** en todo lo relacionado con el avance de la disminución de todas formas de tercerización laboral.

*Página 8 de 8*

- **Departamento Nacional de Planeación:** en lo concerniente al uso de los recursos de inversión para el financiamiento de plantas temporales y el comportamiento de los proyectos de inversión
- **Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP),** seguimiento al comportamiento del gasto público de funcionamiento.
- **Procuraduría General de la Nación (PGN),** respecto al avance del plan de formalización, específicamente por parte de la delegada para la Función Pública.
- **Oficinas de Control Interno (OCI),** en relación con el avance del plan de formalización al interior de sus respectivas entidades.

En este orden de ideas, se recomienda a la Señora Superintendente y su Equipo Directivo adoptar los mecanismos correspondientes e iniciar con la construcción de un documento técnico para la formalización laboral, por un trabajo digno y en equidad, para lograr cumplir con las directrices del Gobierno Nacional.

Cordialmente,

**MABEL ASTRID NEIRA YEPES**

Jefe Oficina de Control Interno

Proyectó: MARTHA NOHEMY AREVALO MARTINEZ  
DAFP (2022). Guía de fortalecimiento institucional. para la construcción de un documento técnico para la formalización laboral, por un trabajo digno y en equidad, versión 1, noviembre 2022