

SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMIA SOLIDARIA

INFORME DE AUDITORIA AL SISTEMA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO.

OFICINA DE CONTROL INTERNO

Bogotá, D.C, marzo de 2020



Código GP 006-1

Supervisión para el crecimiento social y económico del sector solidario

Carrera 7 No. 31-10 Piso 11. PBX (1) 7 560 557. Línea Gratuita 018000 180 430
www.supersolidaria.gov.co
NIT: 830.053.043 5 Bogotá D.C., Colombia



Código SC 5773-1



TÍTULO DE LA AUDITORÍA: Auditoría al Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Superintendencia de la Economía Solidaria.	RESPONSABLE: Secretaría General
LUGAR Y FECHA DE REALIZACIÓN DE LA AUDITORÍA: Bogotá, 17 de febrero al 03 de marzo de 2020	PERIODO A AUDITAR: Implementación del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo a partir de la expedición de la resolución 1111 de 2017 (Derogada por la resolución 0312 de 2019).
EQUIPO AUDITOR: Daniel Ricardo González Cuadros - Contratista	

INTRODUCCIÓN

De conformidad con lo establecido en el artículo 9º de la Ley 87 de 1993 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 en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos; en desarrollo de tales funciones, el artículo 17 del Decreto 648 de 2017 identifica la evaluación y seguimiento como uno de los principales tópicos que enmarcan el rol de las Oficinas de Control Interno.

De igual forma, teniendo en cuenta que el artículo 6º del Decreto 648 de 2017, establece que le corresponde a la Oficina de Control Interno en cada entidad *“Medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles adoptados por la entidad, así como 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”*, mediante la formulación de recomendaciones y observaciones para lograr el cumplimiento de las funciones y objetivos misionales, y dando cumplimiento a lo dispuesto en el Programa Anual de Auditorias para la vigencia 2020 en su componente Auditorias Especiales, en su actividad No. 38 – Auditoria al Sistema de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo -SGSST, la Oficina de Control Interno, se permite presentar el Informe de Auditoría.



I. OBJETIVO GENERAL

Evaluar el cumplimiento de los “Estándares Mínimos” en la implementación del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo en la Superintendencia de la Economía Solidaria, de conformidad con lo señalado en la Resolución 0312 del 13 de febrero de 2019 expedida por el Ministerio de Trabajo, con el fin de evaluar el cumplimiento de los objetivos del Sistema, la efectividad de los controles existentes y la identificación de posibles nuevos riesgos en la gestión.

II. NORMATIVIDAD

Teniendo en cuenta la normatividad vigente al respecto, se llevó a cabo la verificación del grado de cumplimiento de las siguientes normas:

1. Decreto 1072 de 2015 – “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo”
2. Ley 1562 de 2012 – “Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”
3. Resolución 0312 de 2019 – “Por el cual se definen los Estándares Mínimos del Sistema de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST”
4. Resolución 1111 de 2017 – “Por el cual se definen los Estándares Mínimos del Sistema de la Seguridad y Salud en el Trabajo para empleadores y contratantes”

III. ALCANCE

El alcance previsto para el presente trabajo de auditoría comprende la evaluación de los controles internos, identificación de oportunidades de mejora, verificación del cumplimiento normativo aplicable y demás directrices establecidas por parte de la entidad.

Para lograr el objetivo de la auditoría, se evaluó el cumplimiento de las directrices establecidas en la Resolución 0312 de 2019 por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria en la implementación del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo.

IV. DECLARACIÓN

Esta auditoría fue realizada con base en el análisis de diferentes muestras aleatorias seleccionadas y se fundamenta en el siguiente soporte documental: procesos y procedimientos del Sistema de Gestión de la entidad, página web, intranet, normas internas y externas.

Una consecuencia de esto es la presencia del riesgo de muestreo, es decir, el riesgo de que la conclusión basada en la muestra analizada no coincida con la conclusión a que se habría llegado en caso de haber examinado todos los elementos que componen la población.

En aplicación del artículo 2.2.21.4.8 del Decreto 648 de 2017, la Oficina de Control Interno incorpora los siguientes instrumentos para la actividad de auditoría interna:

- a) Código de Ética del Auditor Interno que tendrá como bases fundamentales, la integridad, objetividad, confidencialidad, conflictos de interés y competencia de éste.
- b) Estatuto de auditoría, en el cual se establezcan y comuniquen las directrices fundamentales que definirán el marco dentro del cual se desarrollarán las actividades de la Unidad u Oficina de Control Interno, según los lineamientos de las normas internacionales de auditoría.

Compromiso del auditado

Carta de representación en la que se establezca la veracidad, calidad y oportunidad de la entrega de la información presentada a la Oficina de Control Interno.

V. METODOLOGÍA

Para el desarrollo de la auditoría efectuada al Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo y teniendo en cuenta el objetivo y alcance mencionados anteriormente, los cuales fueron presentados a la Secretaria General en reunión de inicio de auditoría de fecha 17 de febrero de 2020, se desarrollaron las siguientes actividades:

- a) Entendimiento del proceso: Se verificó el estado del arte del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Superintendencia, identificando la



normatividad externa y documentación interna (manuales y procedimientos) adoptados para tal fin. Adicionalmente, se realizaron entrevistas con el colaborador a cargo del Sistema.

- b) Diseño del plan de auditoría: Se estableció la programación del plan de trabajo para el desarrollo de la auditoría, de modo que permitiera lograr el objetivo propuesto.
- c) Reunión de apertura: Se realizó el día 17 de febrero de 2020
- d) Obtención y análisis de la información: Fue solicitada la información suficiente, relacionada con el cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma para la implementación del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- e) Ejecución de pruebas: Se realizaron entrevistas con el profesional a cargo de la implementación del Sistema en la entidad y verificación de documentación que soporte el cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma.
- f) Definición de observaciones y recomendaciones: Surgieron producto de la comparación entre el estado correcto del requisito (criterio) y el estado actual, socializando cada uno de ellos con el líder del proceso y personal a cargo de la gestión.

VI. DESARROLLO DEL EJERCICIO DE AUDITORIA.

Observación 1: Incumplimiento a los términos establecidos en la norma (Resolución 1111 de 2017 y 0312 de 2019) para la implementación metodológica del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Descripción o situación encontrada:

El Ministerio de Trabajo a través de las resoluciones 1111 de 2017 y 0312 de 2019, definió las fases de adecuación, transición y aplicación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo con Estándares Mínimos, definidos como el conjunto de normas, requisitos y procedimientos de obligatorio cumplimiento por parte de los empleadores y contratantes.



Para cada fase definida en dicha normatividad, se establecen las actividades a desarrollar, responsables y términos para la ejecución de cada una de ellas, entendiendo que la implementación del Sistema debe realizarse de manera progresiva.

- Fases definidas en la resolución 1111 de 2017 (artículo 10):

FASE	ACTIVIDAD	TIEMPOS
1. Evaluación inicial	Es la autoevaluación realizada por la empresa con el fin de identificar las prioridades y necesidades en Seguridad y Salud en el Trabajo para establecer el plan de trabajo anual de la empresa del año 201, conforme al artículo 2.2.4.6.16 del Decreto 1072 de 2015	De junio a agosto de 2017
2. Plan de mejoramiento conforme a la evaluación inicial	Es el conjunto de elementos de control que consolida las acciones de mejoramiento necesarias para corregir las debilidades encontradas en la autoevaluación. Durante este periodo las empresas o entidades deben hacer lo siguiente: 1. Realizar la autoevaluación conforme a los estándares mínimos 2. Establecer el plan de mejora conforme a la evaluación inicial 3. Diseñar el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, y formular el plan anual del año 2018	De septiembre a diciembre de 2017
3. Ejecución	Es la puesta en marcha del SG-SST se realiza durante el año 2018, en coherencia con la evaluación de estándares mínimos y plan de mejoramiento. En el mes de diciembre de 2018, el empleador o contratante o entidad formula el plan anual del SG-SST del año 2019	De enero a diciembre de 2018
4. Seguimiento y plan de mejora	Es el momento de vigilancia preventiva de la ejecución, desarrollo e implementación del SG-SST En esta fase la empresa deberá: 1. Realizar la autoevaluación conforme a los estándares mínimos 2. Establecer el plan de mejora conforme al plan del SG-SST ejecutado en el año 2018 y lo incorpora al plan del sistema de gestión que se está desarrollando durante el año 2019.	De enero a marzo de 2019

FASE	ACTIVIDAD	TIEMPOS
5. Inspección, vigilancia y control	Fase de verificación del cumplimiento de la normatividad vigente sobre el SG-SST	De abril de 2019 en adelante

A través de la resolución 0312 de 2019, se amplían algunos términos de ejecución para las fases 4 y 5 descritas anteriormente.

- Fases definidas en la resolución 0312 de 2019 (artículo 25):

FASE	TIEMPOS
1. Evaluación inicial	De junio a agosto de 2017
2. Plan de mejoramiento conforme a la evaluación inicial	De septiembre a diciembre de 2017
3. Ejecución	De enero a diciembre de 2018
4. Seguimiento y plan de mejora	De enero a octubre de 2019
5. Inspección, vigilancia y control	De noviembre de 2019 en adelante

Solicitados los soportes respecto de la ejecución de cada una de las fases señaladas en la norma, se informó por parte del profesional encargado de la implementación del sistema en la entidad lo siguiente:

FASE	TIEMPO NORMATIVO	TIEMPO REAL	OBSERVACIÓN
1. Evaluación inicial	De junio a agosto de 2017	<i>“Evaluación inicial fue realizada por ARL POSITIVA en Febrero de 2019.”</i>	Ejecución por fuera del término
2. Plan de mejoramiento conforme a la evaluación inicial	De septiembre a diciembre de 2017	<i>“Plan de mejoramiento se realizó de (Junio a Noviembre 2019) Diseño y actualización de Procedimientos, Manuales, Formatos y doc. referentes al SST”</i>	Ejecución por fuera del término
3. Ejecución	De enero a diciembre de 2018	<i>“Ejecución se realizara de (Febrero a Noviembre de 2020)”</i>	Se evidenció un cumplimiento del 45%
4. Seguimiento y plan de mejora	De enero a octubre de 2019	<i>“Seguimiento al plan de mejoramiento se</i>	No se evidencia plan de

		realizara de (Febrero a Noviembre de 2020)”	mejoramiento
5. Inspección, vigilancia y control	De noviembre de 2019 en adelante	“Implementación se realizara de (Febrero a Noviembre de 2020)”	N.A

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir el incumplimiento de los términos señalados en la normatividad vigente, lo cual puede generar como consecuencia la materialización de las sanciones establecidas en el artículo 36 de la resolución 0312 de 2019.

Posibles causas identificadas por la Oficina de Control Interno:

1. Desconocimiento de la normatividad vigente en materia del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo
2. Falta de asignación de recursos para la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo

Descripción del riesgo:

1. Multas y sanciones de tipo administrativo
2. Incumplimiento de la normatividad vigente

Recomendaciones:

1. Verificar la normatividad vigente en materia del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo para efectos de ejecutar de manera inmediata la totalidad de fases que a la fecha deben haberse realizado de acuerdo con los términos señalados en la resolución 0312 de 2019.
2. Asignar los recursos técnicos y financieros que permitan gestionar la implementación del sistema de acuerdo a los requisitos y criterios establecidos en la norma.
3. Documentar los soportes de ejecución de las actividades realizadas en cumplimiento de los estándares mínimos contenidos en la resolución 0312 de 2019.

Observación 2: Incumplimiento de los “Estándares Mínimos” establecidos en el artículo 16 de la Resolución 0312 de 2019.

Descripción o situación encontrada:

El artículo 16 de la resolución 0312 de 2019, define los requisitos que deben cumplir las empresas que cuenten con cincuenta (50) o más trabajadores clasificados con riesgo I, II, III, IV o V, con el objetivo de proteger la seguridad y la salud de los mismos.

Verificado el cumplimiento de cada una de las actividades y criterios mínimos con los que debe contar la entidad para la adecuada implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, se pudo observar lo siguiente:

- De sesenta (60) requisitos establecidos por la norma, se da cumplimiento a 27 de ellos, equivalentes al 45%
- De sesenta (60) requisitos establecidos por la norma, se da cumplimiento de manera parcial a 15 de ellos, equivalentes al 25%
- De sesenta (60) requisitos establecidos por la norma, no se da cumplimiento a 17 de ellos, equivalentes al 28%

Anexo: Papel de trabajo - Matriz de requisitos mínimos (Archivo Excel).



Posibles causas identificadas por la Oficina de Control Interno:

1. Ausencia de un plan de mejoramiento que permita gestionar acciones correctivas y/o preventivas para las falencias identificadas por la entidad y realización de seguimientos periódicos posteriores.
2. Ausencia de puntos de control encaminados a verificar cada una de las actividades que se deben ejecutar para la implementación del sistema.
3. Falta de recursos suficientes para la adecuada implementación del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Descripción del riesgo:

1. Multas y sanciones de tipo administrativo
2. Incumplimiento de la normatividad vigente

Recomendaciones:

1. Establecer un plan de trabajo que permita analizar las falencias evidenciadas y formular un plan de mejoramiento que subsane las debilidades.
2. Asignar los recursos técnicos y financieros suficientes que permitan gestionar adecuadamente la implementación del sistema.

Observación 3: Debilidad en la supervisión del contrato CMC 348-2019.

Descripción o situación encontrada:

En atención al cumplimiento por parte de los empleadores y contratantes, de realizar una auditoría anual, planificada con la participación del Comité Paritario o Vigía de Seguridad y Salud en el Trabajo, de conformidad con lo señalado en el artículo 2.2.4.6.29 del Decreto 1072 de 2015, la Superintendencia celebró el contrato CMC 348-2019 por valor de DOS MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA MIL PESOS M/CTE (\$ 2.990.000) y cuyo objeto contractual es: CONTRATAR LA REALIZACIÓN DE UNA AUDITORÍA INTERNA AL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA.

Dicho contrato cuyo plazo se pactó en un mes, inició su ejecución el 04 de diciembre de 2019, fecha a partir de la cual, el contratista debía realizar ciertas actividades y entregar ciertos productos en los términos que se señalan a continuación:

ITEM	ACTIVIDAD	PLAZO MÁXIMO
1	Revisión Documental del Sistema de Gestión de Calidad	8 días calendario posteriores a la firma del acta de inicio del contrato
2	Presentación de Plan de auditoría	7 días calendario posteriores a la actividad 1
3	Ejecutar auditoría	10 días calendario posteriores a la presentación y aprobación del plan de auditoría
4	Presentación y envío de informe final y reunión de cierre	5 días calendario posteriores a la ejecución de la auditoría

Adicionalmente, el contratista debía presentar al supervisor del contrato, un cronograma de actividades, ajustado a los requerimientos contenidos en las obligaciones específicas.

Evidenciados los soportes de ejecución del contrato suministrados por el supervisor, los cuales, a la fecha de realización de la presente auditoría no se encuentran publicados en el SECOP II y tampoco se encuentran en el expediente del contrato, se pudo observar que el informe final no cuenta con los requisitos mínimos exigidos en el numeral 6 de las obligaciones específicas, toda vez que no se identifican las recomendaciones y evidencias de los hallazgos y/o oportunidades de mejora, los cuales son necesarios para generar valor agregado en la gestión e implementación del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Por otro lado, se evidencia la expedición del certificado de cumplimiento del contrato de fecha 30 de diciembre de 2019 expedido por parte del supervisor, donde se certifica que el contratista cumplió a cabalidad con las obligaciones pactadas; sin embargo, se observa que a través de correo electrónico de fecha 23 de enero de 2020 se requiere al contratista para la realización de ajustes y correcciones de los productos entregados, ya que no cumplen con las condiciones establecidas previamente, contradiciendo lo manifestado en el documento mencionado y evidenciando falta de verificación oportuna de los entregables de acuerdo a lo señalado en el contrato.

Adicionalmente, se evidencia el cambio de auditor líder por parte del contratista, en atención a la falta de disponibilidad por parte de la persona postulada inicialmente; si



bien el nuevo auditor cumple con los requisitos mínimos exigidos en los estudios previos e invitación pública del contrato, los documentos que soportan la hoja de vida del profesional se encuentran en custodia del supervisor del contrato y no reposan en el expediente contractual o registro en el SECOP II. Adicionalmente, no se evidencia soporte de que esta situación fuera informada al ordenador del gasto.

Posibles causas identificadas por la Oficina de Control Interno:

1. Tiempos reducidos para la ejecución del contrato, lo cual generó errores en el trabajo de supervisión del mismo.
2. Falta de capacitación sobre la supervisión de los contratos.
3. Ausencia de un control para la publicación oportuna de los documentos que se generan en la ejecución del contrato.

Descripción del riesgo:

1. Incumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato por falta de una adecuada supervisión.
2. Pérdida de recursos al no lograr el objetivo y satisfacción de la necesidad por parte de la entidad.
3. Incumplimiento normativo en materia de publicidad de las actuaciones contractuales.

Recomendaciones:

1. Capacitar a los supervisores de los contratos, asignando profesionales que cuenten con la experticia suficiente para el desarrollo de esta función.
2. Verificar las condiciones pactadas en los contratos y documentar el cumplimiento por parte del contratista.
3. Realizar la publicación en el SECOP II de los documentos que se generen en desarrollo del objeto contractual.
4. Dar cumplimiento a las políticas de gestión documental adoptadas por la entidad, archivando la documentación en el respectivo expediente del contrato.

VII. OPORTUNIDADES DE MEJORA

- Teniendo en cuenta que el presupuesto oficial del proceso de selección del contratista (CMC 020-2019) se estimó en la suma de cinco millones ochocientos cincuenta y ocho mil seiscientos ocho pesos (\$ 5.858.608), producto del estudio de mercado realizado por la entidad, promediando el valor de las cotizaciones de posibles oferentes que prestan este tipo de servicios, se pudo observar que el valor ofertado por el proponente adjudicatario, presentó una disminución equivalente al 49% del valor mencionado anteriormente, es decir, dos millones novecientos noventa mil pesos (\$ 2.990.000).

Es por lo anterior y anticipando la materialización del riesgo de incumplimiento del contrato, que se recomienda en estos casos requerir al proponente para efectos de solicitar las explicaciones necesarias que sustenten el valor ofrecido, evitando la presentación de ofertas con valores artificialmente bajos, facultad contemplada en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015.

- Verificados los soportes del proceso de selección CMC 020-2019, se pudo observar que, durante el periodo de traslado del informe de evaluación de las propuestas, el proponente que ofertó el menor valor subsanó cierta documentación para efectos de cumplir con los requisitos habilitantes exigidos en los estudios previos e invitación pública, sin embargo, dicha documentación no se encuentra registrada en el SECOP II.

Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda solicitar a los proponentes que los documentos que deban ser remitidos a la entidad, sean registrados en el SECOP II, toda vez que los mismos deben ser públicos en virtud de lo señalado en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015.

VIII. CONCLUSIONES

Una vez verificado el cumplimiento de cada uno de los Estándares Mínimos contenidos en la normatividad vigente sobre la implementación del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo, se pudo observar que, si bien se han ejecutado algunas acciones encaminadas a lograr este objetivo, se presentan ciertas debilidades que a la fecha debieron estar subsanadas a través de la aplicación de correctivos y acciones de mejora correspondientes.



La entidad se encuentra atrasada sobre algunos requisitos normativos que podrían generar sanciones de tipo pecuniario y administrativo, por lo que se recomienda de manera urgente, adoptar las medidas necesarias para lograr su cumplimiento.

Este proceso requiere ser incluido en las políticas de gestión documental adoptadas por la entidad, ya que la información no se encuentra organizada de tal forma que su acceso y consulta se facilite.

Si bien la entidad realizó la auditoría interna a través de un proveedor externo, a la fecha no se ha formulado el correspondiente plan de mejoramiento, que permita subsanar las debilidades identificadas, asignando los recursos suficientes para este propósito.

Teniendo en cuenta que la licencia de Seguridad y Salud en el Trabajo cuenta con una vigencia de diez (10) años contados a partir de la fecha de expedición, se observó que dicho documento a nombre del profesional a cargo de la implementación del sistema, tiene fecha de vencimiento en el mes julio de 2020, motivo por el cual, se recomienda realizar su actualización de manera oportuna para la ejecución del contrato de prestación de servicios profesionales vigente.

Finalmente y de considerarlo pertinente, se solicita dar respuesta por este mismo medio y sobre este mismo expediente, sobre las observaciones incluidas en el presente informe de auditoría, respecto de situaciones o soportes que de manera objetiva puedan modificar algunas de las evidencias presentadas; dicha replica deberá ser presentada a más tardar, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a partir de la fecha de remisión.

Una vez concluido este término, el presente informe será remitido al Superintendente de la Economía Solidaria, de conformidad con lo establecido en el párrafo primero del artículo 2.2.21.4 del Decreto 1083 de 2015, junto con el formato “F-COIN-016 Seguimiento Cumplimiento Planes de mejoramiento”, para que se realice la suscripción del Plan de Mejoramiento correspondiente por parte del líder del proceso dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a partir de la fecha de remisión.

El presente informe fue socializado el día 03 de marzo de 2020 con el profesional encargado de la implementación del sistema y el supervisor del contrato CMC 348-2019.



IX. RESUMEN DE OBSERVACIONES

No	OBSERVACIONES	REPETITIVO
1	Incumplimiento a los términos establecidos en la norma (Resolución 1111 de 2017 y 0312 de 2019) para la implementación metodológica del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo.	NO
2	Incumplimiento de los “Estándares Mínimos” establecidos en el artículo 16 de la Resolución 0312 de 2019.	NO
3	Debilidad en la supervisión del contrato CMC 348-2019.	NO

Cordialmente,

(ORIGINAL FIRMADO)

MABEL ASTRID NEIRA YEPES
Jefe Oficina de Control Interno

Elaboró: Daniel Ricardo González Cuadros



Código GP 006-1

Supervisión para el crecimiento social y económico del sector solidario

Carrera 7 No. 31-10 Piso 11. PBX (1) 7 560 557. Línea Gratuita 018000 180 430
www.supersolidaria.gov.co
NIT: 830.053.043 5 Bogotá D.C., Colombia



Código SC 5773-1

