



FUNCIÓN PÚBLICA



# Guía de fortalecimiento institucional

Construcción de un documento técnico para la **formalización laboral**, por un trabajo **digno y en equidad**

VERSIÓN 1

NOVIEMBRE DE 2022

DIRECCIÓN DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL

**Departamento Administrativo  
de la Función Pública**

César Augusto Manrique Soacha  
**Director**

Jesús Hernando Amado Abril  
**Subdirector**

Lidoska Julia Dolores Peralta Prieto  
**Secretaria General**

Armando López Cortés  
**Director de Participación, Transparencia  
y Servicio al Ciudadano (e)**

Jesús Hernando Amado Abril  
**Director de Gestión del Conocimiento (e)**

Hugo Armando Pérez Ballesteros  
**Director de Desarrollo Organizacional**

Hugo Armando Pérez Ballesteros  
**Director de Gestión y  
Desempeño Institucional (e)**

Francisco Camargo Salas  
**Director de Empleo Público**

Armando López Cortés  
**Director Jurídico**

Luz Stella Patiño Jurado  
**Jefe de Oficina de Control Interno**

Daniel Canal Franco  
**Jefe Oficina Asesora de  
Comunicaciones**

Henry Humberto Villamarín Serrano  
**Jefe Oficina Asesora de Planeación**

Hilda Constanza Sánchez Castillo  
**Jefe Oficina de Tecnología de la  
Información y las Comunicaciones (e)**

**Elaborado por:**

Hugo Armando Pérez Ballesteros  
John Néstor Acosta Moreno  
Dirección de Desarrollo Organizacional

**Revisión de forma y corrección de estilo**

Carolina Mogollón Delgado  
Daniela Del Vecchio Rodríguez

**Diagramación y diseño**

Susana Bonilla Guzmán  
Camilo Higuera Mozombite  
Oficina Asesora de Comunicaciones

**Departamento Administrativo  
de la Función Pública**

Carrera 6 n.º 12-62  
Conmutador: (+57) 601 7395656 / 86  
Fax: (+57) 601 7395657  
Web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)  
Correo electrónico:  
[eva@funcionpublica.gov.co](mailto:eva@funcionpublica.gov.co)  
Bogotá, D.C., Colombia.

# Tabla de contenido

<b>Presentación</b> .....	4
<b>1. Pasos para la construcción de un documento técnico para la formalización laboral, por un trabajo digno y en equidad</b> .....	6
1.1. Paso 1: alistamiento.....	6
1.1.1. Identificación del alcance y viabilidad preliminar del diseño.....	7
1.1.2. Conformación del equipo técnico .....	7
1.1.3. Establecer una estrategia de gestión del cambio.....	8
1.2. Paso 2: diagnóstico institucional .....	8
1.2.1. Análisis de contexto externo .....	8
1.2.2. Análisis de contexto interno .....	10
1.3. Paso 3: diseño de la propuesta .....	15
1.3.1. Propuesta de ajuste a la cadena de valor: resultados... ..	15
1.3.2. Propuesta de ajuste a la cadena de valor: procesos .....	16
1.3.3. Propuesta de fortalecimiento y desarrollo de capacidades .....	16
1.4. Presentar el estudio técnico.....	17
<b>2. Evaluación y seguimiento</b> .....	19
<b>3. Bibliografía</b> .....	21

# Presentación

El Departamento Administrativo de la Función Pública establece con esta guía 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.

**La formalización laboral por un trabajo digno y en equidad** es una política de Función Pública que se viene impulsando desde la expedición de la Ley 909 de 2004 y que se ratificó a través del Decreto 1800 de 2019, incluido en el Decreto Único Reglamentario del Sector 1083 de 2015. Con este documento se busca que, de acuerdo con la normativa vigente, 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 (Sentencias C-614 de 2009 y C-171 de 2012).

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

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

A continuación se presentan los cuatro pasos necesarios 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**.

## 1.1. Paso 1: alistamiento

La entidad debe convocar de manera inmediata a los siguientes actores para prepararse administrativa y organizacionalmente:

- a. Jefe unidad de planeación o quien haga sus veces.
- b. Secretario general y jefe de unidad de gestión humana, o quien haga sus veces.
- c. Jefe unidad financiera, presupuestal o hacienda o quien haga sus veces.
- d. Dependencias misionales que tengan relación con el objeto de la propuesta.

Cabe señalar que cada entidad puede convocar a las dependencias o unidades que considere pertinentes, sin embargo, debe consultar siempre al representante legal o a las instancias superiores.

### 1.1.1. Identificación del alcance y viabilidad preliminar del diseño

La **formalización laboral por un trabajo digno y en equidad** debe ser una **prioridad** para las entidades públicas, por lo tanto, es necesario que **la alta dirección y los representantes legales** definan cuál es el alcance y viabilidad para crear plantas temporales que respondan a este primer gran momento de transición que llevará a un proceso de fortalecimiento institucional profundo. Para ello se recomienda tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Jurídicos.
- Técnicos.
- Presupuestales.

### 1.1.2. Conformación del equipo técnico

Una vez se defina el alcance y la viabilidad del proceso de formalización laboral por un trabajo digno y en equidad, se debe **conformar un equipo técnico multidisciplinario** destinado a consolidar la información y elaborar el **documento técnico final y el cronograma de trabajo**, que deben ser aprobados por las instancias superiores internas de cada entidad.

### 1.1.3. Establecer una estrategia de gestión del cambio

La **formalización laboral** es una política estratégica que les permitirá a las entidades disminuir riesgos jurídicos y dignificar los vínculos laborales con el propósito de mejorar la entrega de productos y servicios. En esta línea, se sugiere que las entidades diseñen una **estrategia sencilla de gestión del cambio** que permita controlar los niveles de incertidumbre de los contratistas, enviar los mensajes correctos y oportunos y hacer partícipes de las propuestas a sus servidores.

## 1.2. Paso 2: diagnóstico institucional

Cada entidad debe elaborar un diagnóstico sobre la situación actual de su entidad para poder iniciar el proceso de **formalización laboral por un trabajo digno y en equidad**. Para construir los argumentos técnicos y los objetivos, se sugiere tener en cuenta los elementos de análisis que se exponen a continuación. Cada punto deberá ser redactado en lenguaje claro y fácil de comprender en el documento técnico final.

### 1.2.1. Análisis de contexto externo

La entidad debe identificar y analizar todos los aspectos externos que puedan afectar el desarrollo normal de sus funciones, la prestación y entrega de sus servicios, explicar cómo esos aspectos contribuyen al deterioro de las relaciones contractuales, y cómo, a partir de ese análisis, se puede justificar la **formalización laboral por un trabajo digno y en equidad**.



### 1.2.1.1. Análisis sectorial

Hay que hacer un análisis del sector, de la(s) política(s) pública(s) a su cargo y de las funciones que desarrolla en su contexto, y con esto elaborar el diagnóstico de sus capacidades. Este análisis debe explicar cómo la entidad hace parte de la política sectorial y de qué manera la apoya. La extensión de este análisis no podrá superar cinco páginas.

### 1.2.1.2. Análisis jurídico legal

Todo el proceso de formalización laboral debe estar debidamente soportado en un análisis legal, que incluya las normas principales que regulan su misionalidad (Constitución Política, leyes, decretos, resoluciones, acuerdos, ordenanzas, circulares, CONPES, y sentencias, entre otros).

Describa la normativa vigente que ha afectado positiva o negativamente el proceso, teniendo en cuenta si la entidad:

- Agregó, suprimió o cambió funciones, obligaciones, productos o servicios.
- Generó un incremento en la carga laboral que conllevó a la contratación de servicios como posible solución.
- Permitió o autorizó cumplir funciones diferentes a las señaladas en sus normas de creación.
- Fue objeto de reciente reestructuración.

Las normas, sus descriptores y los argumentos de cómo estas inciden en el funcionamiento de la entidad y en la entrega de productos y servicios se deben consolidar en el documento técnico. La extensión de este análisis no podrá superar cinco páginas.

### 1.2.1.3. Análisis de casos de éxito

Elaborar una lista con los casos de éxito y buenas prácticas locales o internacionales, que puedan ser valiosos para el del proceso de formalización laboral que planteó su entidad. La extensión de este análisis no podrá superar tres páginas.

### 1.2.1.4. Análisis de fuentes externas

Se deben revisar y documentar fuentes externas, como indicadores o índices, informes de gestión, hallazgos o glosas de los entes de control, y recomendaciones de otros actores que permitan soportar la necesidad de llevar el proceso para la **formalización laboral por un trabajo digno y en equidad**. El objetivo es fortalecer los argumentos que se vean reflejados en el documento técnico a consolidar. La extensión de este análisis no podrá superar cinco páginas.

## 1.2.2. Análisis de contexto interno

En este punto, la entidad debe revisar las competencias administrativas sobre las que ejerce su misionalidad, ejecuta funciones, lleva a cabo procesos productivos y entrega bienes y servicios a corto, mediano y largo plazo asociados a las diferentes políticas públicas a las que aporta.

La extensión de este análisis no podrá superar cinco páginas.

### 1.2.2.1. Cadena de valor: resultados

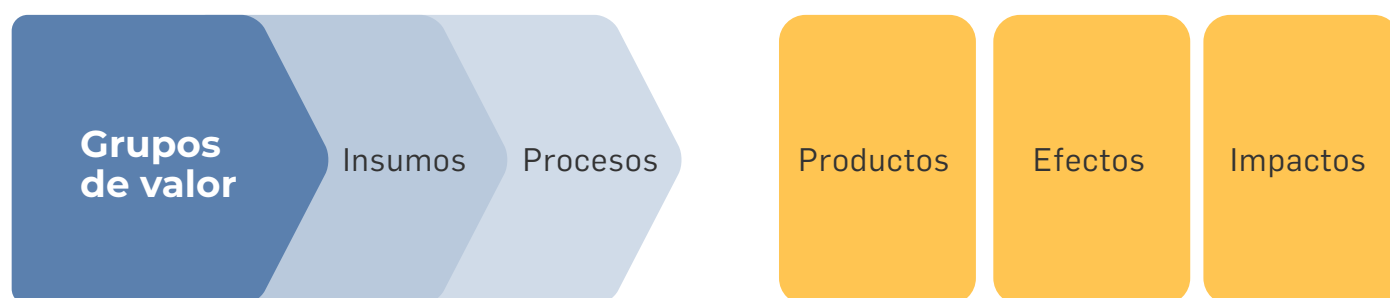
Cada entidad tiene un ciclo de gestión asociado a su misionalidad y su naturaleza jurídica, que se puede expresar en términos de la cadena de resultados de los productos o servicios que entrega, y los efectos e impactos que se generan por esa intervención constante. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su documento *Construyendo gobiernos efectivos* (2015), estos resultados se entienden así:

**Producto:** distribución, consumo y uso de bienes y servicios por parte de la población.

**Efecto:** cambios a corto y mediano plazo en el comportamiento o estado de los beneficiarios después de recibir los bienes o servicios.

**Impacto:** impacto o cambio a mediano y largo plazo en las condiciones de vida de la población objetivo.

La identificación y el análisis de estos elementos de la cadena de resultados le permitirá a la entidad aclarar cómo su operación responde a las diferentes políticas públicas a su cargo.

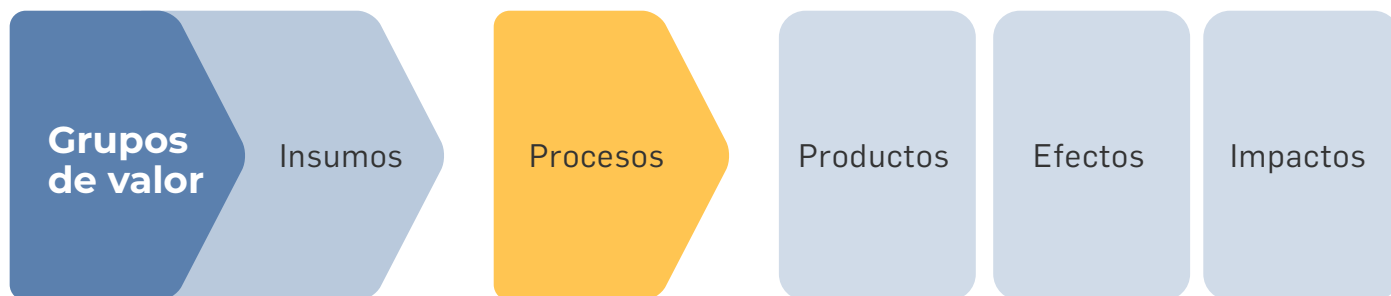


La extensión de este análisis no podrá superar cinco páginas.

### 1.2.2.2. Cadena de valor: procesos

Para entender cómo la operación de la entidad tiene sentido en su quehacer diario, debe analizar la ejecución de los procesos que hacen posible la entrega de bienes y servicios públicos. Para ello, puede acudir a los datos históricos de comportamiento de estos procesos o a un análisis estadístico, si se cuenta con él, para identificar el tiempo invertido y los costos de dicha operación. Esta información es de vital importancia a la hora de determinar el exceso o ausencia de capacidades suficientes de personal cualificado para ejecutar dichos procesos y entregar bienes públicos. Solo con este amplio análisis,

será posible un ejercicio de fortalecimiento institucional enfocado en la **formalización laboral por un trabajo digno y en equidad**.



La extensión de este análisis no podrá superar diez páginas.

### 1.2.2.3. Revisar el marco estratégico vigente

La entidad debe revisar el marco estratégico vigente, su coherencia con la cadena de valor previamente analizada desde los resultados y los procesos y, así mismo, la relación con las actuales metas de los planes, programas, políticas y proyectos. En el documento deberá simplemente hacerse referencia a la relación de las metas con los resultados descritos en la cadena de valor. La extensión de este análisis no podrá superar dos páginas.

### 1.2.2.4. Analizar capacidades

En este punto, la entidad debe analizar sus capacidades en términos de tecnología, presupuesto, estructura organizacional y talento humano con el fin de lograr un proceso de fortalecimiento institucional para la **formalización laboral por un trabajo digno y en equidad**. Para este efecto, debe identificar como mínimo tres capacidades básicas que respaldan toda la operación de la entidad.

#### a. Tecnológicas

La entidad deberá incorporar un análisis de sus condiciones tecnológicas actuales y cómo su arquitectura interna soporta la ejecución de los procesos que hacen posible la entrega de productos y servicios.

#### b. Presupuestales

La entidad deberá incorporar un análisis de las diferentes fuentes de recursos que financian su operación, independientemente de si son de inversión, funcionamiento u otras. Frente al presupuesto de inversión, deberá analizar el objeto y actividades de los proyectos vigentes, para ello, debe determinar las posibilidades de financiamiento de plantas temporales ante las instancias de planeación correspondientes.

#### c. Estructura organizacional

La entidad deberá analizar la coherencia de los procesos actuales y la estructura organizacional con la que cuenta para ejecutarlos y entregar productos y servicios. Para ello, deberá analizar cuatro variables:

- División del trabajo:
  - ¿Qué tan alto o bajo es el **nivel de especialización** de la estructura?
- Departamentalización
  - ¿Qué tan homogénea o heterogénea es la **base** de la estructura?
- Tramo de control
  - ¿Qué tan estrecho o amplio es el número de **tramos de control** que existen en la estructura?

- Autoridad
  - ¿Qué tan centralizado o descentralizado es el nivel de delegación en la estructura?

#### d. **Talento humano**

La entidad deberá analizar las capacidades para ejecutar los procesos y la entrega de productos y servicios de su talento humano. Para ello deberá identificar:

- Planta actual:
  - Caracterizada por tipos de vinculación, denominaciones, grados, situación administrativa, nivel jerárquico, costo total anual nominal de las últimas tres vigencias y procesos asociados a sus funciones.
- Contratos de prestación de servicios:
  - Caracterizados por tipos de vinculación
    - N.º de personas naturales con contratos de prestación de servicios vigentes.
    - N.º de personas vinculadas a los contratos vigentes suscritos con personas jurídicas que prestan servicios profesionales.
    - N.º de personas vinculadas con contratos o convenios de cooperación internacional.
    - Tercerizados.
  - Fuente de financiación, costo total anual nominal de las últimas tres vigencias y procesos asociados a sus obligaciones contractuales.

- Identificación de brechas de capital humano:
  - Cuál es la brecha entre el talento humano con el que la entidad cuenta frente al que requiere para entregar mejores productos y servicios.
  
- Análisis ocupacional y funcional:
  - En relación con los procesos identificados de la cadena de valor.

Esta información analizada en su conjunto será de vital importancia para identificar en qué procesos se hace más visible la vocación de permanencia y la necesidad de talento humano cualificado para la **formalización laboral por un trabajo digno y en equidad**.

La extensión de este análisis no podrá superar quince páginas, incluidos cuadros anexos.

## 1.3. Paso 3: diseño de la propuesta

En esta parte del documento técnico se debe presentar la propuesta de fortalecimiento institucional para la **formalización laboral por un trabajo digno y en equidad**. Para ello incluirá:

### 1.3.1. Propuesta de ajuste a la cadena de valor: resultados

La entidad podrá presentar una propuesta de ajuste a los resultados de su cadena de valor, siempre y cuando guarde coherencia con el análisis del marco estratégico realizado y los elementos de política pública a las que responde.

## 1.3.2. Propuesta de ajuste a la cadena de valor: procesos

La entidad podrá presentar una propuesta de ajuste a los procesos operativos de su cadena de valor, siempre y cuando guarde coherencia con el análisis de entrega de productos y servicios realizado previamente.

## 1.3.3. Propuesta de fortalecimiento y desarrollo de capacidades

Para la mejora en la entrega de productos y servicios, la entidad podrá presentar una propuesta de fortalecimiento y desarrollo de las siguientes capacidades:

### a. Tecnológicas

Confirmar o ajustar de la estrategia de transformación digital de la entidad asociada a la eficiencia de los procesos y a la entrega de productos y servicios. Esto incluye trámites digitales.

### b. Presupuestales

Identificar y describir las alternativas de financiamiento para mejorar la operación de la entidad a costo cero.

### c. Estructura organizacional

Confirmar o ajustar la estructura organizacional vigente para mejorar la actual división del trabajo, el nivel de departamentalización, la cantidad de tramos de control y el nivel de autoridad existente. Esta propuesta puede incluir la supresión, fusión o creación de los diferentes niveles existentes.



#### d. **Talento humano**

La entidad podrá plantear procesos de disminución de brechas de capital humano, mejora de los perfiles ocupacionales y funcionales y, con base en esto, plantear la creación de **plantas temporales** durante un periodo de transición que permita el fortalecimiento progresivo de capacidades con miras a la cualificación del empleo público y el eventual achatamiento de escalas salariales. Dicho periodo de transición dependerá de cada caso particular y deberá ser evaluado periódicamente de manera conjunta por este Departamento y la respectiva entidad.

Esto deberá incluir la propuesta de ajuste al manual específico de funciones y competencias laborales, cualificando el empleo público.

## 1.4. Presentar el estudio técnico

La entidad presentará este documento final como un estudio técnico de acuerdo con la estructura y extensión anteriormente señalados. Además, deberá redactar los proyectos de actos administrativos que conlleven a las modificaciones planteadas y anexarlos al estudio técnico junto con las memorias justificativas, si son necesarias.

## 2. Evaluación y seguimiento

## 2. Evaluación y seguimiento

A continuación se listan las instituciones encargadas de hacer seguimiento al cumplimiento del Plan de Formalización para la Administración Pública y sus responsabilidades:

- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), seguimiento a:
  - El avance del plan de formalización (Subdirección).
  - El avance a la creación de plantas temporales – empleos (Dirección de Desarrollo Organizacional).
  - El avance en la disminución de toda forma de tercerización laboral (Dirección de Empleo Público).
- Colombia Compra Eficiente (CCE), seguimiento a:
  - El avance en la disminución de toda forma de tercerización laboral (en conjunto con la Dirección de Empleo Público del DAFP).
- Departamento Administrativo de Planeación Nacional (DNP), seguimiento a:
  - El uso de los recursos de inversión para financiar las plantas temporales.
  - El comportamiento de los proyectos de inversión (Dirección Misional Sectorial).

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), seguimiento a:
  - El comportamiento del gasto público de funcionamiento (Dirección Nacional de Presupuesto).
- Procuraduría General de la Nación (PGN), seguimiento a:
  - El avance del plan de formalización (delegada para la Función Pública).
- Oficinas de Control Interno (OCI), seguimiento a:
  - El avance del plan de formalización al interior de sus respectivas entidades (o quienes hagan sus veces).

# 3. Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. <https://publications.iadb.org/es/construyendo-gobiernos-efectivos-logros-y-retos-de-la-gestion-publica-para-resultados-en-america>.

Decreto 1227 de 2005. [Presidente de la República de Colombia]. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1998. 21 de abril de 2005. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16313>.

Decreto 19 de 2012. [Presidente de la República de Colombia]. Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. 10 de enero de 2012. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45322>.

Decreto 1083 de 2015. [Presidente de la República de Colombia]. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública. 26 de mayo de 2015. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62866>.

Decreto 1009 de 2020. [Presidente de la República de Colombia]. Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto. 14 de julio de 2020. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=135104>.

Decreto 1793 de 2021. [Presidente de la República de Colombia]. Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2022, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos. 21 de diciembre de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175766>.

Directiva 08 de 2022. [Presidente de la República de Colombia]. Directrices de austeridad hacia un gasto público eficiente. 17 de septiembre de 2022. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=194885>.

Ley 909 de 2004. Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. 23 de septiembre de 2004. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14861>.

Ley 1780 de 2016. Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones. 2 de mayo de 2016. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69573>.

Ley 2159 de 2021. Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2022. 12 de noviembre de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=173408>.

Sentencia C-614/09. Contrato de prestación de servicios. Prohibición de celebración para ejercicio de funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39803>.

Sentencia C-171/12. Potestad de contratación otorgada a las empresas sociales del Estado para operar mediante terceros-exequibilidad condicionada/sentencia de constitucionalidad condicionada-aplicación del principio pro legislatore. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47268>.

El Departamento Administrativo de la Función Pública suministrará todo el acompañamiento técnico necesario para llevar a cabo estos ejercicios de fortalecimiento institucional, prioritariamente para adelantar ejercicios de **formalización laboral por un trabajo digno y en equidad** como macrometa transformacional del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026.



**FUNCIÓN PÚBLICA**

# Guía de fortalecimiento institucional

Construcción de un documento técnico para la formalización laboral, por un trabajo **digno y en equidad**

VERSIÓN 1

NOVIEMBRE DE 2022

DIRECCIÓN DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL

## **FUNCIÓN PÚBLICA**

Carrera 6 n.º 12-62, Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 7395656 / 86

Fax: (+57) 601 7395657

Web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)

[eva@funcionpublica.gov.co](mailto:eva@funcionpublica.gov.co)

Bogotá, D.C., Colombia.

VISÍTANOS O ESCRÍBENOS

