Concepto jurídico:

Convenio interadministrativo:

Es jurídicamente viable permitir el ingreso al contrato interadministrativo del programa " Empleo Sin Barreras" de cajas de Compensación familiar, agencias privadas de Empleo u otras entidades de naturaleza privada ?

MARCO NORMATIVO APLICABLE

1. Constitución Política – Artículo 209

La función administrativa se desarrolla bajo los principios de coordinación y colaboración entre autoridades administrativas.

2. Ley 80 de 1993 – Artículo 2 y artículo 24

Distingue entre contratos estatales celebrados con particulares y convenios interadministrativos celebrados entre entidades estatales.

3. Naturaleza del contrato analizado

El instrumento suscrito entre:

El Fondo para el Desarrollo de Cundinamarca – FONDECUN

La Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo

Entidades territoriales adherentes

Se configura expresamente Como contrato interadministrativo de naturaleza agregativa, cuyo objeto es la cooperación institucional para la ejecución de política pública de Empleo.

. ANÁLISIS JURÍDICO

1. Naturaleza exclusiva del convenio interadministrativo

El contrato interadministrativo es una modalidad excepcional de contratación directa cuya justificación radica en:

La existencia de dos o más entidades estatales.

El ejercicio de funciones administrativas.

La cooperación para el cumplimiento de fines públicos comunes.

La inexistencia de ánimo de lucro.

Su fundamento jurídico descansa en la colaboración armónica entre entidades públicas, no en relaciones contractuales con terceros privados.

Por tanto, el elemento esencial es la naturaleza pública de las partes.

2. Naturaleza jurídica de las Cajas de Compensación y agencias privadas

Las Cajas de Compensación Familiar:

Son personas jurídicas de derecho privado.

Administran recursos parafiscales.

No son entidades estatales ni entes territoriales.

No hacen parte de la estructura orgánica del Estado.

Las agencias privadas de empleo:

Son personas jurídicas de derecho privado.

Actúan bajo autorización administrativa.

Desarrollan actividad económica en el mercado.

En consecuencia:

No son entidades públicas, No ejercen función administrativa propia en el sentido orgánico, No pueden ser parte de un convenio interadministrativo.

3. Riesgo de desnaturalización de la modalidad contractual

Permitir el ingreso de entidades privadas implicaría:

Transformar el instrumento en un contrato estatal con particular.

Obligar a aplicar selección objetiva.

Desconocer el fundamento jurídico de la contratación directa interadministrativa.

Generar posible reproche disciplinario por indebida escogencia de modalidad contractual.

Exponer la actuación a observaciones fiscales por elusión de competencia.

La jurisprudencia y la doctrina administrativa han sido reiterativas en que la excepción de contratación directa interadministrativa es de interpretación restrictiva.

4. Aplicación concreta al contrato “Empleo Sin Barreras”

El contrato establece:

Adhesión progresiva de municipios y entidades públicas.

Agregación de recursos públicos.

Gobernanza pública.

Administración de recursos estatales.

Régimen de control fiscal.

La cláusula de adhesión está estructurada para:

Municipios, Entidades territoriales, Otras entidades públicas

No para particulares.

Si se permitiera el ingreso de Cajas de Compensación o agencias privadas como “adherentes”, se alteraría:

La naturaleza jurídica del contrato.

La excepción frente al límite del artículo 40 de la Ley 80.

El fundamento de cooperación interinstitucional.

Desde el punto de vista jurídico:

- El contrato en cuestión es un contrato interadministrativo de cooperación pública.
- Esta modalidad solo admite como partes a entidades estatales.

- Las Cajas de Compensación Familiar y agencias privadas son personas jurídicas de derecho privado.

- Su vinculación como adherentes desnaturaliza la figura jurídica y obliga a acudir a un proceso contractual ordinario bajo reglas de selección objetiva.

En consecuencia:

No es jurídicamente viable permitir la vinculación de Cajas de Compensación Familiar, agencias privadas u otras entidades de naturaleza privada como partes adherentes del contrato interadministrativo del programa “Empleo Sin Barreras”. La adhesión debe limitarse exclusivamente a entes territoriales y demás entidades públicas.

Servicio Público de Empleo

Bogotá, D.C, 19 de febrero 2026

JEIMMY PAOLA FIGUEROA GUTIERREZ

Asunto: Respuesta derecho de petición con radicado No. SPE-GRC-2025-ER-0000578

Cordial saludo.

Teniendo presente su interés en aplicar al programa Empleo Sin Barreras, me permito informar que desde el Servicio Público de Empleo (SPE) venimos implementando desde el año pasado dicho programa, el cual brindó servicios para mejorar las oportunidades de acceso al mercado laboral formal y mitigación de barreras a víctimas del conflicto armado y otras poblaciones que presentan mayores barreras de acceso como jóvenes, migrantes, mujeres, población LGTBIQ+, grupos étnicos, adulto mayor sin requisito para pensión, personas con afectación en salud mental y personas con discapacidad, facilitando su incorporación a este.

La implementación del programa para el año 2025 finalizó el 31 de diciembre, es importante que atreves de nuestras redes sociales de (SPE) puedes verificar la elaboración del nuevo proyecto
Para el año 2026, el programa busca seguir impactando población con mayores barreras de inclusión laboral, implementando mecanismos para avanzar en la colocación laboral efectiva y su permanencia en el empleo. Actualmente, nos encontramos en fase de alistamiento y la ejecución del programa iniciará en el segundo semestre del año.

En el momento que inicie la ejecución del programa para esta vigencia se estará informando a través de la página web del Servicio Público de Empleo y sus redes sociales.

De antemano agradezco el interés y la atención prestada.

Atentamente,

KELY JHOANA ECHEVERRY RÍOS
Subdirectora de Promoción
Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo

Elaboro: Esteban florez
Reviso : Carolin Casallas

Servicio Público de Empleo

Bogotá, D.C, 19 de febrero 2026

Asunto: Respuesta a radicado No. 08001-31-05-003-2017-00245-00

Cordial saludo.

En atención al oficio citado en referencia, mediante el cual se comunica la orden de embargo y retención de sumas de dinero por concepto de prestación de servicios dentro del proceso ejecutivo laboral promovido por la sociedad Gente Estratégica Centro de Formación para el Trabajo S.A.S., la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo se permite manifestar lo siguiente:

1. Inexistencia de vínculo contractual o relación jurídica.

Revisados los registros contractuales y administrativos de esta Entidad, se constató que no existe ni ha existido relación contractual, convenio, subcontratación, encargo fiduciario o cualquier otro vínculo jurídico con la sociedad demandante.

2. Sobre el programa “Empleo sin Barreras”.

En el marco del programa “Empleo sin Barreras”, esta Entidad adelantó el correspondiente proceso de selección objetiva conforme a la normatividad contractual aplicable, del cual resultó adjudicatario el operador denominado Volver a la Gente.

3. Estructura de ejecución del programa.

El operador antes referido vinculó para la ejecución del programa a cuatro (4) aliados estratégicos, a saber:

- Comfenalco Valle
- Comfenalco Antioquia
- UTM Empleo
- UTM

Dentro de dichos aliados no se encuentra la sociedad Gente Estratégica Centro de Formación para el Trabajo S.A.S.

4. Imposibilidad material y jurídica de dar cumplimiento a la medida.

En atención a lo anterior, esta Entidad no administra, custodia ni adeuda recursos a favor de la sociedad demandante, razón por la cual no le es posible efectuar embargo o retención alguna ni suministrar información adicional relacionada con obligaciones inexistentes.

En consecuencia, se informa al Despacho que esta Entidad no es deudora ni tiene vínculo contractual alguno con la parte demandante dentro del proceso de la referencia, por lo que carece de competencia y de posibilidad material para dar trámite a la medida decretada.

De antemano agradezco el interés y la atención prestada.

Atentamente,

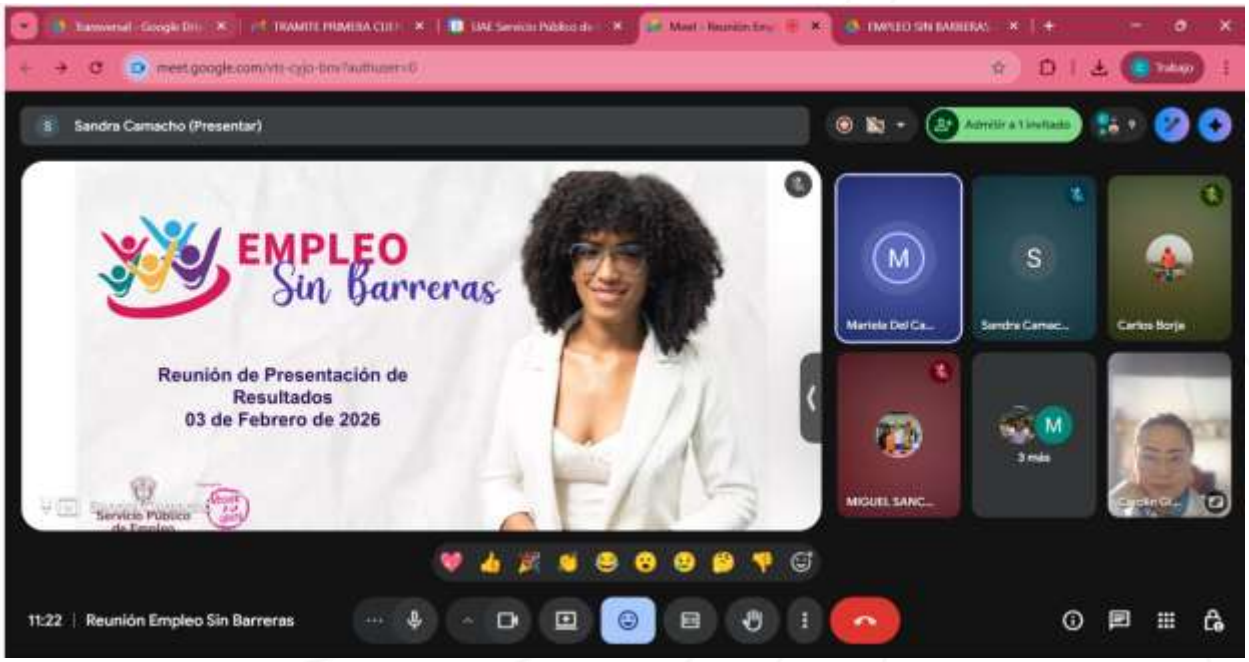
KELY JHOANA ECHEVERRY RÍOS
Subdirectora de Promoción
Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo

Elaboro: Esteban florez

Reviso : Carolin Casallas

Nombre de la reunión:	Reunión de seguimiento y cierre – Programa "Empleo sin Barreras"
Objetivo:	Realizar la presentación oficial de resultados del programa "Empleo sin Barreras", implementado mediante el Convenio de Asociación No. 110 de 2025 suscrito entre el Servicio Público de Empleo y la Corporación Volver a la Gente, así como revisar metas, esquema de pago por resultados, estado de soportes pendientes y proceso de liquidación presupuestal.
Conclusiones:	En conclusión, el programa cumplió el 100% de la meta de atención, alcanzó resultados satisfactorios en colocaciones bajo el esquema de pago por resultados y garantizó la cobertura territorial e institucional prevista, evidenciando una ejecución técnica y financiera adecuada.
Fecha:	06 de febrero de 2026

Captura de pantalla o registro fotográfico:



Asistentes

1. Carolin Giselle Casallas Montenegro

2. Carlos Borja Castro
3. Mariela del Castillo Matamoros
4. Miguel Sánchez
5. Esteban Flórez
6. Sandra Camacho

Orden del día

1. Contexto del convenio y modelo de implementación.
2. Presentación de metas y resultados en personas atendidas.
3. Resultados en colocaciones bajo esquema de pago por resultados.
4. Estado de soportes pendientes de verificación.
5. Liquidación presupuestal y devolución de recursos.
6. Indicadores de fortalecimiento institucional y entregables.
7. Compromisos y próximos pasos.

Desarrollo

1. Contexto de implementación

Mariela del Castillo presentó el contexto del Convenio No. 110 de 2025, suscrito entre el Servicio Público de Empleo y la Corporación Volver a la Gente, para la implementación del programa "Empleo sin Barreras" entre agosto y diciembre de 2025.
Volver a la Gente actuó como intermediario técnico acompañando a cuatro aliados implementadores:

- Comfenalco Valle delagente (Lote 1)
- Comfenalco Antioquia (Lote 2)
- UTM Empleo sin Barreras 2.0 (Lote 3)
- Alianza Empleo Incluyente Disruptivo (Lotes 4 y 5)

2. Metas de personas atendidas
El programa contempló dos estrategias:

- **Paquete de Conexión Laboral (Ruta Básica):** 732 personas.
- **Paquete de Mitigación de Barreras:** 2.929 personas.

Meta total: **3.661 personas atendidas.**

Se informó un cumplimiento del **100% de la meta total**, con una sobreatención de 808 personas adicionales.
Distribución por población:

- 71% víctimas del conflicto (2.599 personas).
- 29% otras poblaciones (1.062 personas).

El cumplimiento por tipo de población también fue del 100%.
Todos los aliados alcanzaron el 100% de sus metas asignadas.

3. Cobertura geográfica
Se reportó cumplimiento del 100% en la cobertura territorial:

- 6 municipios en Valle del Cauca.
- 51 municipios en Antioquia.
- 38 municipios en 11 departamentos (UTM).
- 44 municipios en 14 departamentos (Alianza Empleo Incluyente).

4. Resultados de colocación y esquema de pago por resultados
La meta estimada de colocaciones era de 1.282 personas.
Resultado alcanzado: **1.080 colocaciones efectivas** (más del 80% de la meta estimada), calificado como resultado "muy bueno".

Se aclaró que el programa operó bajo un **esquema de pago por resultados**, donde:

- El 100% de obligatoriedad aplicaba únicamente a personas atendidas.
- Las colocaciones eran una meta estimada, pagadas conforme a resultados efectivos.

Miguel Sánchez solicitó aclaración sobre los porcentajes de colocación inferiores al 100%, la cual fue resuelta indicando que no era exigible el cumplimiento total de la meta estimada de colocación.

5. Colocaciones pendientes de soporte

Se informó que existe un listado aproximado de 18 a 20 personas colocadas con soportes pendientes (validación PILA u otros).
La exsupervisora Luz Adriana remitió derecho de petición al Ministerio de Salud para obtener dichos soportes. A la fecha no se ha recibido respuesta.
Se indicó que recuperar estos soportes permitiría aumentar el indicador de colocación, aunque no generaría pagos adicionales, dado que el proceso de liquidación cerró el 31 de enero.

---

6. Revisión de soportes y verificación

Se informó que ya se cuenta con la lista final de atendidos y colocados efectivos.
El equipo del Servicio Público de Empleo verificará los soportes de las 1.080 colocaciones conforme a lo establecido en el anexo técnico.
Se solicitó el usuario y clave de la plataforma del programa para realizar verificaciones aleatorias.

7. Liquidación presupuestal y devolución de recursos

Presupuesto total para colocaciones: $1.187.956.982.
Se informó devolución al Tesoro Nacional por valor de **$272.494.981**, correspondiente a recursos no ejecutados en la bolsa de colocación de víctimas del conflicto (meta estimada 910 víctimas; 612 colocaciones pagadas).
No habrá devolución en la bolsa de "otras poblaciones", dado que se pagó el máximo asignado (372 colocaciones).

8. Indicadores de fortalecimiento institucional
Se confirmó el cumplimiento del 100% de los indicadores de fortalecimiento institucional, incluyendo:

- Participación activa de aliados.
- Entrega de herramientas.
- Reporte de mejoras en gestión.
- Fortalecimiento de gestión empresarial.

Los entregables de los desembolsos tercero y cuarto fueron aprobados en diciembre por el Servicio Público de Empleo.

Conclusiones

- El programa alcanzó el 100% de la meta de personas atendidas.

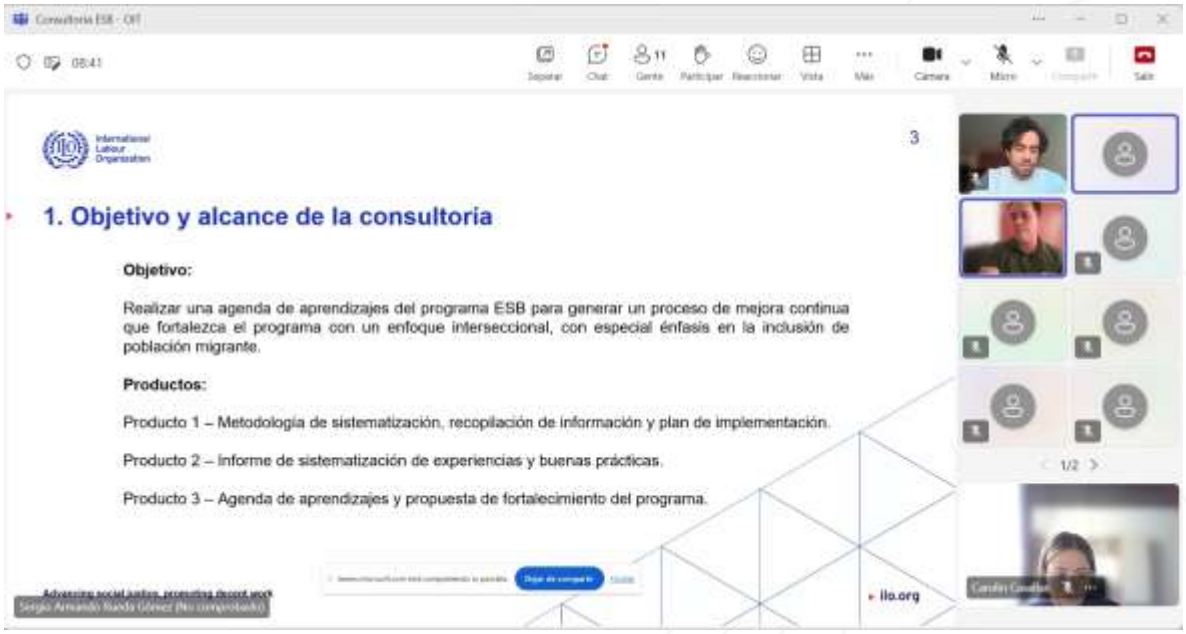
- Se logró más del 80% de la meta estimada de colocaciones bajo el esquema de pago por resultados.
- Se cumplió el 100% de la cobertura territorial y de los indicadores institucionales.
- El programa fue ejecutado de manera adecuada, conforme a lo manifestado por Carolin Giselle Casallas Montenegro y Mariela del Castillo.
- El proceso de liquidación se encuentra en curso con devolución parcial de recursos no ejecutados.

Compromisos

1. Carolin Giselle Casallas Montenegro y Esteban Flórez gestionarán la búsqueda de la copia del derecho de petición remitido al Ministerio de Salud y realizarán seguimiento o nuevo envío para recuperar los soportes pendientes.
2. Mariela del Castillo y su equipo entregarán al Servicio Público de Empleo:
    - Usuario y clave de la plataforma del programa.
    - Presentación utilizada en la reunión.

Nombre de la reunión:	Presentación de avances de la consultoría de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) – Programa "Empleo sin Barreras"
Objetivo:	Presentar los avances de la consultoría adelantada por la OIT en el marco del programa "Empleo sin Barreras", socializar la agenda de aprendizajes construida a partir de la sistematización de experiencias y validar los productos orientados al fortalecimiento del programa bajo un enfoque de mejora continua e interseccional.
Conclusiones:	La agenda de aprendizajes se consolida como instrumento clave para fortalecer la sostenibilidad, escalabilidad y calidad del programa.
Fecha:	11 de febrero de 2026

Captura de pantalla o registro fotográfico:



Asistentes

- Víctor Fernández - OIT
- Sergio Armando Rueda Gómez - OIT
- Esteba Florez Gonzalez - SPE
- Miguel Sanchez - SPE
- Carolin Giselle Casallas - SPE

Orden del día

1. Presentación del objetivo y alcance de la consultoría.

2. Socialización de la metodología y fuentes de información analizadas.
3. Presentación de lecciones aprendidas y buenas prácticas identificadas.
4. Socialización de los productos de la consultoría.
5. Definición de compromisos y próximos pasos.

Desarrollo

Víctor Fernández y Sergio Armando Rueda Gómez realizaron la presentación de los avances de la consultoría desarrollada por la OIT sobre el programa "Empleo sin Barreras", destacando su evolución desde el mes de octubre y el proceso de construcción de una agenda de aprendizajes orientada al fortalecimiento estructural y operativo del programa.
Se recordó que el objetivo central de la consultoría consiste en consolidar un proceso de mejora continua con enfoque interseccional, con énfasis en la inclusión de población migrante y otras poblaciones vulnerables.

Se socializaron los tres (3) productos principales de la consultoría:

1. **Metodología de sistematización**, que incluye la recopilación de información y el plan de implementación.
2. **Informe de sistematización de experiencias y buenas prácticas**, construido a partir de entrevistas a prestadores del Servicio Público de Empleo, revisión documental y análisis de registros administrativos.
3. **Documento final de la agenda de aprendizajes**, que integra propuestas de fortalecimiento del programa y un proceso de transferencia.

En relación con las lecciones aprendidas, se destacaron hallazgos en los siguientes ejes estratégicos:

- **Diseño y operación general del programa:** necesidad de ampliar tiempos de implementación para optimizar resultados de inclusión laboral.
- **Esquema de Pago por Resultados (PPR):** alineación efectiva de incentivos con objetivos, requiriendo monitoreo riguroso y ajustes institucionales.
- **Enfoque centrado en las personas:** relevancia de la atención psicosocial personalizada y del enfoque diferencial.
- **Adaptación al contexto local:** adecuación territorial de estrategias de convocatoria y atención.
- **Innovación metodológica:** uso de herramientas tecnológicas para focalización y seguimiento.
- **Articulación interinstitucional:** fortalecimiento de la coordinación con entidades públicas y sector privado.
- **Mejora continua:** monitoreo permanente y sistematización como base para la institucionalización de aprendizajes.

Asimismo, se presentaron ejemplos de buenas prácticas implementadas por distintos prestadores, relacionadas con microsegmentación empresarial, identificación asistida en registro digital, pre-registro focalizado y comités de seguimiento con análisis de datos en tiempo real.

Finalmente, se definieron compromisos asociados a la entrega del documento final y al proceso de socialización de avances.

Conclusiones

- La consultoría ha permitido estructurar una agenda de aprendizajes sólida basada en evidencia cualitativa y análisis técnico.
- El programa "Empleo sin Barreras" cuenta con aprendizajes estratégicos en materia de diseño, implementación, pago por resultados y enfoque diferencial.
- La agenda de aprendizajes se consolida como instrumento clave para fortalecer la sostenibilidad, escalabilidad y calidad del programa.
- Se requiere garantizar acceso oportuno a la información para los actores estratégicos y asegurar la socialización de los productos finales.

Compromisos

Entregar el documento final de la agenda de aprendizajes (incluye propuesta de fortalecimiento del programa y proceso de transferencia) al término del presente mes o del mes siguiente, según lo indicado.

1. **Enviar el mismo día el resumen del producto a Luz Adriana**, con copia a las personas relevantes, compartiendo el insumo previamente remitido a Gustavo, con el fin de que conozca el avance.
2. **Gestionar acceso y autorización a Adriana y a otros actores estratégicos** para que puedan visualizar y recibir los documentos relacionados con la consultoría.

Nombre de la reunión:	Reunión Financiera – Volver a la Gente
Objetivo:	Revisar el contexto presupuestal del convenio, analizar la ejecución financiera a corte de diciembre, aclarar los giros realizados en enero no incluidos en el informe anterior y definir acciones para el cierre y legalización financiera del convenio.
Conclusiones:	En conclusión, la reunión permitió aclarar el contexto presupuestal del convenio y el estado real de la ejecución financiera, identificando la necesidad de actualizar el informe con los giros efectuados en enero y proyectar el informe de febrero para soportar la ejecución posterior al 31 de enero. Se acordó avanzar en la verificación de soportes y ajustar el cierre financiero una vez se cuente con los extractos bancarios definitivos, garantizando una legalización técnica y contable adecuada del convenio.
Fecha:	09 de febrero de 2026

Captura de pantalla o registro fotográfico:



Asistentes

1. Carolin Giselle Casallas Montenegro
2. Carlos Borja Castro

3. Miguel Sánchez
4. Esteban Flórez
5. Valentina Bolívar
6. César Sánchez Aguilar

Orden del día

1. Contexto general del convenio y presupuesto total.
2. Presentación de la ejecución presupuestal.
3. Revisión del informe financiero de diciembre.
4. Análisis de giros no incluidos en el informe.
5. Definición de acciones para cierre y legalización.

Desarrollo

1. Contexto del convenio y presupuesto

Carolin Giselle Casallas Montenegro solicitó un recuento del valor total del convenio, incluyendo recursos destinados a colocaciones y a la inversión administrativa.
Carlos Borja y Valentina Bolívar presentaron el presupuesto del convenio ejecutado entre el 11 de junio y el 31 de enero, detallando los gastos administrativos, los recursos transferidos a los cinco aliados y la adición contractual destinada a la plataforma tecnológica.

2. Ejecución presupuestal

Se detallaron los principales rubros ejecutados:

- Honorarios de gerente del proyecto y contratistas (equipo técnico, contable y de verificación).
- Gastos de sistematización de hallazgos.
- Eventos, viáticos y equipos de cómputo.
- Servicios de verificación.
- Gastos bancarios e impuesto de timbre.

Se advirtió que los gastos bancarios proyectados podrían variar en el informe de enero, debiendo compensarse con excedentes de otras líneas administrativas si fuera necesario.

3. Informe financiero de diciembre

Valentina Bolívar explicó que el informe se entregó en dos versiones (resumido y detallado) para facilitar la revisión de soportes.
El informe reflejó los giros recibidos hasta el momento de su elaboración, los gastos ejecutados, los rendimientos financieros generados y el saldo final.

4. Giros no incluidos y actualización del informe

Se aclaró que dos facturas radicadas el 16 de diciembre fueron desembolsadas el 29 de enero, por lo cual no estaban incluidas en el informe enviado el 10 de enero.
Aunque el informe estaba completo a la fecha de envío, se requiere una actualización para incorporar dichos giros y reflejar el cierre financiero real.
Esta situación generó la necesidad de contar con el extracto bancario de enero para consolidar la información definitiva.

5. Acuerdos para cierre y legalización

Se acordó:

- Avanzar en la verificación de soportes del informe de diciembre.
- Posponer la legalización formal hasta contar con el informe financiero de enero.
- Elaborar un informe proyectado de febrero que incluya los giros realizados y la proyección de gastos bancarios y rendimientos financieros.

Se reiteró que los rendimientos financieros deberán ser devueltos al Ministerio de Hacienda con el respectivo soporte.
El cierre definitivo y la liquidación final del convenio se realizarán una vez se cuente con la totalidad de extractos bancarios, previsiblemente en el mes de marzo.

Conclusiones

La reunión permitió aclarar el estado real de la ejecución presupuestal y la necesidad de actualizar el informe financiero con los giros de enero. Se definió una ruta técnica para garantizar un cierre contable adecuado, transparente y soportado, antes de proceder con la legalización final del convenio.

Compromisos

1. Carlos Borja y Valentina Bolívar elaborarán el informe financiero de enero una vez cuenten con el extracto bancario correspondiente.
2. Elaborarán un informe proyectado de febrero que incluya transferencias y proyección de gastos administrativos y bancarios.
3. Informarán oportunamente los rendimientos financieros para proceder con su devolución a Hacienda.
4. Carolin Giselle Casallas Montenegro compartirá cómo quedó la última legalización para efectos de trazabilidad.