

Entre la formalidad administrativa y la realidad laboral: análisis socio-jurídico del plan de formalización laboral del Departamento Administrativo de la Función Pública

Nombres y apellidos:

María Angélica Benítez Barreto

Código estudiantil: 20152168098

Karoline Bohórquez Gómez

Código estudiantil: 20181493287

Leinder Molina Miranda

Código estudiantil: 20171185815

Trabajo de investigación presentado como requisitos para optar al título de:

Especialista en Derecho Administrativo

Tutora:

Dra. Adalgisa Charris Escobar

RESUMEN:

Introducción:

El presente ensayo analiza la persistente tensión entre la formalidad administrativa y la realidad laboral en el sector público colombiano, a partir del estudio socio-jurídico del Plan de Formalización Laboral formulado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). El fenómeno de las denominadas “nóminas paralelas” y la expansión masiva de los contratos por prestación de servicios (OPS) han configurado un escenario estructural de precarización laboral, donde funciones permanentes se ejecutan bajo vínculos temporales que desconocen el principio constitucional de primacía de la realidad y generan un alto riesgo jurídico para el Estado. Aunque el actual gobierno impulsó una agenda de formalización orientada a sustituir progresivamente la contratación temporal por vínculos estables, la evidencia reciente muestra una brecha significativa entre el discurso y la práctica, marcada por el incremento del número de OPS y las tensiones fiscales y administrativas que dificultan la consolidación del modelo.

Desde un enfoque crítico, el ensayo contrasta los aportes doctrinales y empíricos de autores que respaldan la tesis de la precarización estatal con aquellos que introducen perspectivas alternativas centradas en la flexibilidad institucional, la falta de regulación legislativa, la corrupción o la necesidad de mecanismos contractuales adaptativos. El estudio concluye que la problemática supera lo estrictamente laboral y responde a fallas estructurales de planeación, debilidades normativas y vacíos en la gestión del talento humano. En este contexto, el Plan de Formalización Laboral del DAFP emerge como una herramienta relevante, aunque insuficiente por sí sola, para avanzar hacia un sistema de empleo público coherente con los principios del Estado Social de Derecho y con la protección efectiva de los derechos laborales.

Palabras clave: Formalización laboral; Contrato realidad; Función pública; Precarización laboral; Planificación administrativa.

ABSTRACT

Title: Between Administrative Formality and Labour Reality: A Socio-Legal Analysis of the Labour Formalization Plan of the Administrative Department of Public Service

Introduction:

This essay examines the persistent tension between administrative formality and labour reality in the Colombian public sector, based on a socio-legal study of the Labour Formalization Plan designed by the Administrative Department of Public Service (DAFP). The phenomenon of so-called “parallel payrolls” and the massive expansion of service provision contracts (OPS) has shaped a structural scenario of labour precariousness, in which permanent functions are performed under temporary arrangements that disregard the constitutional principle of primacy of reality and generate a high legal risk for the State. Although the current government has promoted a formalization agenda aimed at progressively replacing temporary hiring with more stable forms of employment, recent evidence reveals a significant gap between discourse and practice, marked by the increase in the number of OPS and by fiscal and administrative tensions that hinder the consolidation of the proposed model.

From a critical perspective, the essay contrasts the doctrinal and empirical contributions of authors who support the thesis of state-led precarization with those who introduce alternative viewpoints focused on institutional flexibility, lack of legislative regulation, corruption, or the need for adaptive contractual mechanisms. The study concludes that the problem goes beyond strictly labour-related matters and is rooted in structural planning failures, normative weaknesses, and gaps in human resource management. In this context, the DAFP Labour Formalization Plan emerges as a relevant, though not sufficient, instrument to move towards a public employment system consistent with the principles of the Social Rule of Law and the effective protection of labour rights.

Keywords: Labour formalization; Contracto-reality doctrine; Public service; Labour precariousness; Administrative planning.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Ámbito Jurídico. (2023, marzo 14). *Este es el plan para la formalización laboral en el sector público*. Ámbito Jurídico. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/laboral/este-es-el-plan-para-la-formalizacion-laboral-en-el-sector-publico>
2. Benavides, J. L. (2010). *Contrato de prestación de servicios. Difícil delimitación frente al contrato realidad*. Revista Derecho del Estado, (25), 85–115.
3. Bonilla, J. (2025, abril 24). *Gobierno del presidente Petro aumentó la contratación por prestación de servicios en 75 % con respecto al de Duque*. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/datos/gobierno-del-presidente-petro-aumento-la-contratacion-por-prestacion-de-servicios-en-75-con-respecto-al-de-duque-3448632>
4. Candela Talavero, J. (2024). *Realidad y problemática de la contratación pública: un intento para la integridad*. Revista Gabilex, 34(2), 1–35.
5. Departamento Administrativo de la Función Pública. (2023, septiembre 15). *Con 12.022 cargos formalizados, avanza el plan de formalización laboral del empleo público del Gobierno del Cambio*. Función Pública. <https://www1.funcionpublica.gov.co/-/con-12022-cargos-formalizados-avanza-el-plan-de-formalizacion-laboral-del-empleo-publico-del-gobierno-del-cambio>
6. Loaiza Valencia, J. A., & Orrego Otálvaro, C. (2022). *Del contrato de prestación de servicios y contrato realidad en las Empresas Sociales del Estado (ESE)*. Universidad de Medellín.
7. Londoño Cano, G. A. (2019). *El contrato estatal de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión: el contrato realidad*. Tesis de maestría, Universidad EAFIT.
8. Manrique, J. (2025, marzo 11). *La burocracia estatal en el gobierno Petro se dispara a niveles récord*. La Silla Vacía. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/la-burocracia-estatal-en-el-gobierno-petro-se-dispara-a-niveles-record/>
9. Medina Pérez, Y., Estupiñán Rodríguez, D., & Ibarra Buitrago, J. (2022). *El contrato realidad y el riesgo jurídico en la contratación pública del Departamento de Boyacá*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
10. Montañez Chaparro, E. J. (2023). *Análisis de los procesos de contratación pública, retos y oportunidades para la transparencia y eficiencia en el sector de la construcción*. Corporación Universitaria del Meta – UNIMETA.

11. Moreno, D. L. (2025). *Análisis de las dificultades en la contratación estatal de las empresas del tercer sector*. Universidad Cooperativa de Colombia.
12. Radio Nacional de Colombia. (2022, agosto 10). *Fin de contratos por prestación de servicios en gobierno de Petro*. Radio Nacional de Colombia. <https://www.radionacional.co/actualidad/economia/fin-contratos-por-prestacion-de-servicios-en-gobierno-de-petro>
13. Restrepo Tamayo, J. F., & Betancur Hincapié, G. L. (2020). *Del principio de planeación en la contratación estatal: Un análisis teórico y fáctico en el orden jurídico colombiano*. *Revista Ius et Praxis*, 26(2), 104–124.
14. Rolong, J. A. (2016). *El contrato realidad como mecanismo para develar el fraudulento uso de los contratos de prestación de servicios en las administraciones públicas*. *Erg@ omnes*, 8 (1), 61-73.
15. Zuluaga Robledo, M., & Arévalo Quirama, H. O. (2022). *Alcance de la problemática del contrato realidad en la administración pública en Colombia*. Universidad Libre, Seccional Pereira.