

UNIVERSIDAD MILITAR
NUEVA GRANADA



ANÁLISIS DE LA FORMALIZACIÓN LABORAL DEL SECTOR PÚBLICO EN EL
ESCENARIO ACTUAL DE COLOMBIA

JORGE DANIEL QUIROS
INDALECIO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

Ensayo para optar al título de Especialista en Finanzas y Administración Pública

Presentado a:

Doctora

CLARA INÉS DOMINGEZ G

Asesora Metodológica

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
BOGOTÁ, D. C.

2012

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION.	5
RESUMEN.	6
ABSTRAC.	6
1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	
1.1. Pregunta Problema de Investigación.	7
1.2. Línea de Investigación.	7
1.3. Planteamiento del Problema.	7
2. DELIMITACIÓN.	
2.1. Delimitación Temporal.	8
2.2. Delimitación Geográfica.	8
3. JUSTIFICACIÓN.	8
4. DISEÑO METODOLOGICO.	9
5. OBJETIVO GENERAL.	10
5.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.	10
6. MARCOS DE REFERENCIA.	
6.1. Marco Teórico.	10
6.2. Marco Conceptual.	11
6.3. Marco Jurídico y Legal.	12
7. DESARROLLO DEL ENSAYO.	
7.1. CAPITULO 1: Conceptualización General de la Formalización del Trabajo en el Estado Colombiano.	13

7.2. CAPITULO 2: Aportes del Plan de Desarrollo “Prosperidad Para Todos 2010-2014”, Sentencia C-614 de 2009, Circulares Conjuntas del Ministerio de Trabajo y Jurisprudencia.	17
7.3. CAPITULO 3: Incidencia Económica de la Formalización Laboral en el Sector Público.	19
CONCLUSIONES.	24
REFERENCIAS.	25
CIBERGRAFÍA.	25
ANEXOS	27

.

ANÁLISIS DE LA FORMALIZACIÓN LABORAL DEL SECTOR PÚBLICO EN EL ESCENARIO ACTUAL DE COLOMBIA

INTRODUCCIÓN.

El presente ensayo busca hacer un análisis de la situación actual laboral del país, enmarcado en el Plan Nacional De Desarrollo “Prosperidad Para Todos 2010-2014” y la Sentencia C-614 de 2009 y Circular Conjunta DASP - MinTrabajo-Territorial (Para Entes Territoriales) y la Circular Conjunta DASP- MinTrabajo-Del Orden Nacional (Para Entidades del Orden Nacional)

El ensayo desarrolla este tema enfocado en la necesidad económica y en el bienestar general de los trabajadores del país, busca analizar si realmente las condiciones laborales actuales de los trabajadores independientes, los trabajadores informales, los que están vinculados por contrato de Prestación de Servicios y en general todos aquellos que laboran con el Estado, tienen los mismos derechos de trabajo en condiciones dignas y justas, si realmente el Estado colombiano brinda igualdad de oportunidades para los trabajadores, garantiza estabilidad en el empleo y la seguridad social entre otros muchos derechos que tienen los ciudadanos colombianos y que están contemplados en la Constitución colombiana.

RESUMEN

Este ensayo versa sobre el análisis jurídico y socio económico de la idea naciente de formalización laboral en el sector público, toma como referentes la sentencia C614 de 2009 y el Plan de Desarrollo “Prosperidad para todos” 2010-2014. Busca ser un primer referente académico en el marco de la Constitución de 1991, y más allá de sentar doctrina sobre el tema, deja abierta la posibilidad a una reflexión investigativa desde el campo jurídico, social y económico frente a este tema, pues incide en muchos ámbitos de la vida diaria de Colombia y es desde la academia que se puede debatir. Está apoyado en la línea de investigación de Política Económica del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas.

ABSTRAC

This essay deals with the legal analysis and economic partner of the nascent idea of formalizing labor in the public sector, taking as references statement C614-2009 and the Development Plan 2010-2014 "Prosperity for all". Seeks to be a first academic reference in the framework of the Constitution of 1991, and more than lay doctrine on the subject, leaves open the possibility to reflect research from the legal, social and economic field against this item, because it affects many areas of daily life of Colombia and is from the Academy you can discuss. It is supported in the line of investigation of economic policy of the Centre of research of the Faculty of economic sciences.

1. PROBLEMA DE INVESTIGACION

1.1. Pregunta Problema De Investigación.

¿Qué beneficios tendría para el trabajador la política de formalización laboral en el sector público del país?

1.2. Línea de Investigación.

La línea de investigación corresponde a la No 3 “Política Económica” del Grupo No 2 “Grupo de Estudio en Ciencias Económicas CIE reconocido con código COL0050294 C” del Centro de Investigaciones – Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad Militar Nueva Granada.

1.3. Planteamiento Del Problema.

Según los informes de la Contraloría General de la Nación, el Estado colombiano tiene nóminas paralelas hasta por 18 mil millones de pesos. Por nómina paralela se entiende vincular a personas con contratos de prestación de servicios para ejercer funciones de empleados de planta.

Según la contralora general, Sandra Morelli, en declaraciones recientes, dijo que esa figura se convirtió en una práctica generalizada "No se trata de un fenómeno aislado, sino que está presente en muchas entidades y con demasiados contratos por prestación de servicios OPS para cumplir funciones misionales".

(<http://m.eltiempo.com/justicia/estado-tiene-nminas-paralelas-hasta-por-18-mil-millonescontralora/8344501>)

Esta práctica está prohibida de acuerdo con la Constitución Política de Colombia y por lo tanto se requiere evaluar el problema e implementar políticas públicas que den solución a la problemática actual.

2. DELIMITACIÓN.

2.1. Delimitación Temporal.

Se delimita en el periodo comprendido entre los años 2010 al 2014 en el marco del Plan de Desarrollo Nacional “Prosperidad para Todos”

2.2. Delimitación Geográfica.

Se desarrolla bajo los lineamientos de la normatividad del territorio Colombiano

3. JUSTIFICACIÓN.

El presente ensayo está orientado a la luz de los siguientes textos o documentos:

- Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad Para Todos”.
- Sentencia C-614 del dos (2) de septiembre de dos mil nueve (2009) de La Sala Plena de la Corte Constitucional
- Circular Conjunta DASP - MinTrabajo-Territorial (Para Entes Territoriales)

- Circular Conjunta DASP- MinTrabajo-Del Orden Nacional (Para Entidades del Orden Nacional)

Este ensayo va dirigido a todas aquellas personas que estén interesadas en vincularse laboralmente con el Estado colombiano, trabajadores informales, trabajadores contratados por Prestación de Servicios, vinculados con la figura de supernumerarios, trabajadores independientes, empleados públicos, estudiantes de Finanzas y Administración Pública y en general, todas aquellas personas interesadas en conocer y analizar las políticas actuales del gobierno nacional enmarcadas en el Plan de Desarrollo Nacional.

4. DISEÑO METODOLOGICO

Este ensayo utiliza el método histórico, correlacional. Este tipo de investigación busca reconstruir el pasado de la manera más objetiva y exacta posible, para lo cual de manera sistemática recolecta, evalúa, verifica y sintetiza evidencias que permitan obtener conclusiones válidas, a menudo derivadas de hipótesis.

Las Fuentes utilizadas son secundarias, debido a que se basa en observaciones realizadas primeramente por otros.

Las técnicas que se utilizan son las de observación documental y análisis de contenido.

La línea de investigación corresponde a la No 3 “Política Económica” del Grupo No 2 “Grupo de Estudio en Ciencias Económicas CIE reconocido con código COL0050294 C” del Centro de Investigaciones – Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad Militar Nueva Granada.

5. OBJETIVO GENERAL.

Analizar los beneficios que tendría para el trabajador la política de formalización laboral en el sector público del país

5.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

- Conceptualizar la formalización del Trabajo en el Estado Colombiano.
- Analizar los aportes del Plan de Desarrollo “Prosperidad para Todos 2010-2014”, Sentencia C – 614 de 2009, Circulares Conjuntas del Ministerio de Trabajo y Jurisprudencia.
- Determinar la Incidencia Económica de la Formalización Laboral en el Sector Público.

6. MARCOS DE REFERENCIA.

6.1. Marco Teórico.

Sobre las ideas de formalización laboral en el Sector público, no es mucho lo que se ha escrito al respecto, este es un tema que ha tenido un notable levantamiento a partir del reciente resurgimiento del Ministerio del Trabajo en la actual administración del

Estado, la Constitución Política en el Marco de los Derechos Fundamentales ha considerado que el trabajo es un derecho fundamental y en este sentido, le corresponde garantizar su ejercicio a todos los ciudadanos.

6.2. Marco Conceptual.

Dentro del presente ensayo esta será la interpretación que se le da a ciertos conceptos que posiblemente dentro de otros conceptos tengan otras significaciones.

Formalización Laboral: Es legalizar el trabajo, es reconocer los derechos y deberes que tienen los trabajadores en el desarrollo de su labor, derechos como la seguridad social, la continuidad y la estabilidad laboral, las prestaciones sociales, entre otros, y deberes como los tributarios principalmente.

Contrato de Prestación de Servicios: la Corte Constitucional mediante Sentencia C-154/97, Magistrado Ponente HERNANDO HERRERA VERGARA, señaló que *“un contrato de prestación de servicios era la actividad independiente desarrollada, que puede provenir de una persona jurídica con la que no existe el elemento de la subordinación laboral o dependencia consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada.”*

Supernumerario. Es la vinculación de trabajadores que prestan servicios temporales en la Administración Pública, se vinculan sólo cuando se presentan vacancias temporales por licencia o vacaciones y cuando existe necesidad de desarrollar actividades de carácter meramente transitorio, no se requiere la desvinculación del cargo

de otros funcionarios de carrera. Las labores que se adelantan por dichos funcionarios supernumerarios son, justamente, aquellas que transitoriamente no pueden ser atendidas por el titular ausente, o aquellas que nadie cumple dentro de la organización por no formar parte del rol ordinario de actividades, por tratarse también de actividades temporales. Resulta claro que la vinculación de empleados supernumerarios para llevar a cabo actividades meramente temporales, constituye un modo excepcional de vinculación laboral con la Administración Pública.

Nomina paralela: se da cuando una institución pública contrata personas externas por prestación de servicios para cumplir funciones cuyos responsables deberían ser personas con un contrato laboral formal. Las nóminas paralelas son calificadas por el Código Único Disciplinario como una “falta gravísima”, que es castigada hasta con la destitución y la inhabilidad permanente del funcionario responsable.

6.3. Marco Jurídico y Legal.

- Plan de Desarrollo “Prosperidad Para Todos 2010-2014”
- SENTENCIA C – 614 de 2009
- SENTENCIA C-401/98
- SENTENCIA C-094/03
- Código Laboral Colombiano
- Circular Conjunta DASP - MinTrabajo-Territorial (Para Entes Territoriales)
- Circular Conjunta DASP- MinTrabajo-Del Orden Nacional (Para Entidades del Orden Nacional)

7. DESARROLLO DEL ENSAYO.

7.1. CAPITULO 1: Conceptualización General de la Formalización del Trabajo en el Estado Colombiano.

De acuerdo al concepto del código laboral colombiano: Art 22 “*1-contrato de trabajo es aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración. 2º- Quien presta el servicio se denomina trabajador, quien lo recibe y remunera, empleador , y la remuneración, cualquiera que sea su forma, salario*” (GAMBOA, Jorge, Código Laboral Colombiano).

La constitución Política de Colombia y las leyes buscan proteger al trabajador y que su labor sea digna y bien remunerada, pero en el caso colombiano y especialmente en el sector público desde hace algunos años atrás, se ha creado una forma de contratación laboral llamada orden de prestación de servicios OPS, con las cuales se ha buscado reducir las plantas de personal de las entidades públicas, que las personas naturales que prestan sus servicios bajo esta modalidad no tengan ningún tipo de vinculación laboral, las prestaciones sociales recaigan sobre quien preste el servicio, que no se puedan organizar en sindicatos y que en algunos casos haya personas que prestan sus servicios hasta pensionarse. Esto demuestra que el Estado si necesita revisar las plantas de personal en, ministerios, departamentos administrativos, entidades del sector central y descentralizado del orden nacional, gobernaciones y municipios.

El Ministerio de Trabajo en circular enviada a todas las entidades explico porque es necesario formalizar el empleo en el sector público, “Es prioridad del Gobierno Nacional promover la formalización laboral, para lo cual las entidades públicas deben observar las normas, los convenios, los principios y los postulados que orientan el trabajo decente, lo cual impone el deber de evitar la celebración de contratos de prestación de servicios que, en la práctica, puedan dar lugar a la configuración de contratos de trabajo realidad.

De conformidad con lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C-614 de 2009,” el contrato de prestación de servicios es una modalidad de vinculación con el Estado de tipo excepcional que se justifica constitucionalmente si es concebida como instrumento para atender funciones ocasionales, que son aquellas que no hacen parte del “giro ordinario” de las labores encomendadas a la entidad , o que siendo parte de ellas, no pueden ejecutarse con empleados de planta o requieren de conocimientos especializados; vinculación que en ningún caso debe conllevar subordinación”.

La Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la nación y el Ministerio de Trabajo deben adelantar estudios completos e integrales de la actual situación de la contratación pública de prestación de servicios, en aras de impedir el uso abusivo de figuras constitucionalmente válidas.

Con el propósito de dar cumplimiento al objetivo planteado por el Gobierno Nacional relativo a la formalización del empleo y proseguir con el estudio ordenado por

la Corte Constitucional, se hace necesario consolidar la información concerniente a los contratos de prestación de servicios, su objeto, duración y fuentes de financiación, para lo cual se solicita a las entidades destinatarias de la presente Circular actualizar la información relacionada con los empleados de planta y la atinente a los contratos de prestación de servicios que reportan mensualmente al Sistema Único de Información de Personal –SUIP-“(PARDO, Rafael , RODRIGUEZ, Elizabeth, circular conjunta número 8, Ministro de Trabajo, Directora DAFP, 2011).

La primera acción hecha por el Ministerio de Trabajo de solicitar la información respectiva y la respuesta recibida de las diferentes entidades del estado muestran que en el sector público por cada 100 trabajadores de planta hay 107 por Orden de prestación de servicio y que con estas órdenes se están realizando tareas propias que deben realizar trabajadores de planta, la siguiente acción es analizar si los trabajadores por OPS realizan dichas labores y por tal razón deban ser incluidas en la planta de personal de cada institución.

En los reportes recibidos da cuenta que en los departamentos las cifras de orden de prestación de servicios son 170.441 y los empleados de planta 100.240 (Ver Anexo No 1) y todavía no hay un reporte consolidado de los municipios, únicamente en Bogotá reportan 35.000 contratos en esta modalidad los cuales por denuncias de algunos trabajadores sindicalizados el Distrito los quiere liquidar en forma masiva. El ministro Rafael Pardo se manifestó al respecto diciendo que no se deben interrumpir estos contratos mientras el gobierno distrital no tenga planes de acción para reducir este tipo de contratación y aumentar la formalización.

El Gobierno amplió el plazo y dio dos meses más para que los alcaldes, gobernadores y jefes de entidades descentralizadas elaboren planes de acción para la formalización laboral, lo ideal es que estas entidades den a conocer como harán para poner en marcha y cumplir con la política de formalización y dar cumplimiento a la sentencia de la Corte Constitucional.

Aunque es una tarea dispendiosa y por falta de cumplimiento por parte de las entidades del estado en enviar la información dentro de los plazos establecidos por el Ministerio de Trabajo se ha dificultado realizar una verdadera evaluación del problema y así el análisis de entidad por entidad y caso por caso va a tomar un tiempo bastante largo para hacer estudios y dar solución efectiva para acabar con la orden de prestación de servicios OPS, para que dentro de las políticas públicas de Formalización de Empleo en el sector público se contraten a la gran mayoría y sean trasladados a las plantas de personal de las entidades con su respectivo contrato de trabajo y todos los derechos que de este se desprendan, como también de acuerdo a las necesidades del servicio para darles mejor funcionamiento y mejorar la atención a los usuarios.

El Gobierno pide a las entidades que no deben interrumpir los contratos que ya están firmados bajo la figura de OPS, mientras se hacen las respectivas formulaciones y se proponen soluciones efectivas para formalizar el empleo.

Otro tema que debe tener en cuenta el Gobierno Nacional en la formalización del empleo del sector público es el aumento que pueda tener el presupuesto nacional y el

de cada una de las entidades para cubrir las obligaciones laborales que conlleva esta formalización laboral.

7.2. CAPITULO 2: Aportes del Plan de Desarrollo “Prosperidad Para Todos 2010-2014”, Sentencia C-614 de 2009, Circulares Conjuntas del Ministerio de Trabajo y Jurisprudencia.

En el Plan de Desarrollo “Prosperidad para todos” 2010-2014 una de las locomotoras que impulsa el desarrollo es la formalización laboral y empresarial, donde el Gobierno se propone diseñar e implementar mecanismos y estímulos para la formalización laboral, fortaleciendo las instituciones del mercado de trabajo y los servicios de protección social, adecuar la política salarial y las formas de contratación a los propósitos de generación de empleo y formalización laboral. (<http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=4-J9V-FE2pI%3D&tabid=1238>)

Es aquí donde se puede decir que el Gobierno Nacional dentro del plan de desarrollo propone la generación de empleo y formalización laboral aunque no lo dice explícitamente que sea para el sector público, siendo este el más golpeado como lo demuestran los informes enviados por los entes territoriales que son las que más utilizan las OPS estas formas de contratación que violan claramente los derechos laborales, el ingreso de las familias y baja el dinamismo a la economía.

Aunque ya el Ministerio de Trabajo comenzó con hacer la tarea, se espera que los entes territoriales comiencen a cambiar la forma de contratación y así formalizar en el

sector público el empleo. Se debe buscar que con mecanismos de seguimiento y control se cumpla con este propósito, como también sancionar a los alcaldes, gobernadores y directores de entes nacionales que no den cumplimiento a lo ordenado por el Gobierno Nacional.

Hasta ahora van 18 meses de gobierno y ya se ven los primeros resultados, pero todavía falta que se legisle más sobre el tema y se ponga en cintura a todos los entes territoriales.

El Gobierno Nacional reconoce que esta figura de Orden de Prestación de Servicios OPS se han venido convirtiendo en una forma de contratación informal de trabajo y mal llamadas “nominas paralelas”, que por tal razón viola derechos fundamentales de las personas que prestan este tipo de servicio, este fue el motivo que llevo a un trabajador a demandar ante la Corte Constitucional el derecho al trabajo, la Corte Constitucional hizo el respectivo estudio de la demanda y en consecuencia encontró que si era exequible y por medio de la Sentencia C-614 de 2009 le dio la razón al demandante e instó al Gobierno Nacional y especialmente al Ministerio de Trabajo a realizar acciones concernientes a buscar una solución a esta problemática, el ministerio dando cumplimiento comenzó por solicitar a todas las entidades a enviar los respectivos informes que contengan los datos de cuantos trabajadores son de planta y cuantos están por orden de prestación de servicios , esta información es de vital importancia porque de ella dependerá la formulación de Políticas Públicas de Formalización de empleo en el sector público.

En el Acuerdo Tripartito firmado el pasado 15 de diciembre de 2011, los gremios de la producción, las organizaciones sindicales solicitaron al Gobierno Nacional instalar a partir del 18 de enero de 2012, la mesa del sector público integrada por las diferentes confederaciones y federaciones que representan a los trabajadores del Estado, para que conjuntamente con los ministerios de Hacienda y de Trabajo, definan la política salarial y laboral de los servidores del Estado. Igualmente de darle aplicación a la sentencia C-614 de la Corte Constitucional sobre intermediación laboral en el sector público (Liberación Obrera, diciembre 2011, pág. 33)

7.3. CAPITULO 3: Incidencia Económica de la Formalización Laboral en el Sector Público.

La formalización laboral en el sector público traería muchos beneficios económicos tanto al Estado como a los trabajadores que pasen de prestar sus servicios bajo la modalidad de OPS a planta de las entidades, al primero porque formalizando la relación laboral sería éste el que de manera directa pasaría a pagar salud, pensiones, riesgos profesionales, cesantías y parafiscales dándole dinamismo a la economía y seguridad al trabajador y le da cumplimiento a los fines esenciales del Estado consagrados en la Constitución Política de Colombia teniendo en cuenta ese Estado garantista fundamentado en un Estado Social de Derecho.

Los trabajadores que pasen de la OPS a las plantas de personal de las entidades con todas las garantías, como salarios y prestaciones legales y extralegales, tendrán mayor estabilidad laboral, mejores ingresos y esto traería más dinamismo para la

economía del país, porque de esta manera aumentaría el consumo de bienes, turismo, educación

Las entidades del Estado como municipios, departamentos, entes territoriales tanto del nivel central como descentralizado deben comenzar a revisar los contratos por OPS y dar cumplimiento a la sentencia C-614 de 2009, no importando que costos económicos tenga para las entidades y hacer ajustes a los presupuestos por que los costos laborales y prestacionales van a subir y aun mucho más si todos estos trabajadores se sindicalizan y logran todos los beneficios convencionales.

Existe ya el marco legal que permite la vinculación de personal a las nóminas de los entes estatales. El Artículo 255 de la Ley 1450 (Plan Nacional de Desarrollo) suspendió por dos años la prohibición establecida por el Artículo 92 de la Ley 617 del 2000 para las entidades públicas nacionales sobre incremento presupuestal para personal, norma que permitirá aumentar el gasto para atender las nuevas obligaciones derivadas del desmonte de las nóminas paralelas.

Opinión de Percy Oyola, presidente de Utradec (CGT) “El anuncio lo vemos importante, pero esperamos saber cuáles serán las medidas que al respecto va a tomar el gobierno, y su poder vinculante, porque no basta una circular. Es un tema que tiene que ver con política fiscal, implica ampliar plantas de personal, tener estudios técnicos de cargas de trabajo y la proporcionalidad de la ampliación de las plantas, y eso no se resuelve de un día para otro, tiene que ser gradual. También hay que saber si el Ministro

de Hacienda está dispuesto a facilitar los recursos que se requieren; y si va a involucrar a los funcionarios de entidades del nivel territorial, alcaldías y gobernaciones”.

“De tal manera que es una buena noticia, pero como del dicho al hecho hay mucho trecho, quisiéramos discutir con el Gobierno cómo se va a implementar la medida. La CGT tiene propuestas, pero no existen escenarios de diálogo dónde poderlas presentar. Vamos a ver si podemos dar la discusión en la Comisión de Concertación de Políticas Laborales, o convocar la subcomisión del sector público, porque ese tema está incluido en el pliego de peticiones unificado que presentamos las federaciones de sindicatos estatales en diciembre del año pasado”.

A la pregunta sobre si es procedente esta medida cuando aún el gobierno no ha expedido el decreto que admite la negociación colectiva en el sector público, Percy Oyola señaló: “Preferíamos que en su orden fuera la negociación colectiva primero, y a partir de ésta discutiéramos lo relacionado con la ampliación de las plantas de personal, el cumplimiento de la Sentencia C-614 y de la reducción de la tercerización en el sector público”. (<http://www.ens.org.co/index.shtml?apc=Na--;1;-;&x=20166797Ç>)

Aunque el tema de la formalización laboral del sector público es reciente por tal razón, todavía no existen estudios sobre cuánto sería el costo y no se puede especular en dar una cifra porque con la información aportada por las entidades al Ministerio de Trabajo se debe observar cuantos trabajadores que viene laborando por contrato ingresan a las plantas de personal de las entidades y de acuerdo a esto calcular el aumento del gasto de nómina.

Vale la pena resaltar que el gobierno también está haciendo esfuerzos por incentivar la formalización del empleo en el sector privado, el cual también lo contempla el Plan de Desarrollo Nacional. Estos esfuerzos consisten en crear paquetes de reformas en los campos laboral y fiscal, para impulsar el crecimiento económico y el empleo en los cuatro años del gobierno actual.

Las ciudades y regiones que han logrado un mayor nivel de formalización de sus actividades productivas y del empleo, también presentan mejores resultados en su crecimiento económico y en la calidad de vida de sus habitantes.

Los sectores claves como el agro, la infraestructura, la vivienda, la minería y la innovación tecnológica, se constituirán en las ‘locomotoras’ que serán la base del progreso del país.

La informalidad limita el crecimiento y la productividad de las empresas, de los trabajadores y de la economía. En las ciudades y regiones con altos niveles de informalidad las empresas son menos productivas, tienen escasas oportunidades de acceso a servicios y programas de apoyo empresarial, lo cual limita su crecimiento y sostenibilidad en el mercado.

Además, promueve la competencia desleal y desestimula a los empresarios a invertir, generar nuevos empleos, innovar e incorporar tecnologías.

La informalidad empresarial y la informalidad laboral están relacionadas: las empresas informales que no registran sus actividades e ingresos ante la ley, tampoco cumplen las normas laborales. La informalidad laboral está asociada a bajos salarios, más horas de trabajo, desprotección social y desigualdades en comparación con el empleo formal.

Sin duda la generación de empleo juega un papel muy importante en el crecimiento económico del país, sobre todo en la población en situación de vulnerabilidad, pero no es posible hablar de formalización y generación de empleo, si no se empieza por lograr que los derechos mínimos de los trabajadores no sean vulnerados.

CONCLUSIONES.

La formalización laboral beneficia al trabajador público colombiano, garantiza sus derechos, le brinda ciertos privilegios que el informal no tiene, y que en últimas, estos privilegios no son más que derechos amparados por la Constitución Política Colombiana.

El Gobierno nacional, en el marco del Plan Nacional De Desarrollo “Prosperidad Para Todos 2010-2014”, debe implementar políticas públicas que garanticen la formalización laboral en Colombia, tanto en las entidades públicas del estado como en el sector privado.

Muchas entidades públicas del Estado están vinculando servidores públicos por medio de contratos de Prestación de Servicios, por supernumerarios u otros tipos de vinculación laboral que, aunque son legales, por un lado están vulnerando derechos en el empleado como la estabilidad laboral y por otro lado, las entidades están incurriendo en la figura de “nominas paralelas”.

La formalización laboral tanto en el sector público como en el privado impulsa la economía nacional, genera crecimiento económico en las regiones, son más productivas y competitivas, incluso en el ámbito internacional, mejora significativamente la calidad de vida de sus habitantes.

REFERENCIAS.

- Constitución Política de Colombia, 1991, Editorial Temis.
- Ley 1450 de 2011, Plan Nacional De Desarrollo “Prosperidad Para Todos 2010-2014”
- Decreto Ley 2158 de 1948, Código Procesal del Trabajo, Editorial Leyer, 2008
- Decreto 2663 de 1950, Código Sustantivo del Trabajo Colombiano, Editorial Leyer, 2008
- Revista Liberación Obrera, Número 40, Acuerdo Tripartito, Diciembre 15 de 2011, pág. 33

CIBERGRAFIA.

- <http://www.mintrabajo.gov.co>
- <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=4-J9V-FE2pI%3D&tabid=1238>
- <http://www.ens.org.co/index.shtml?apc=Na--;1;-;&x=20166797>
- <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-614-09.htm>
- <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a214-09.htm>
- http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2003/c-094_2003.htm

- http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-8565501.html
- <http://actualicese.com/actualidad/2011/02/21/la-ley-de-primer-empleo-y-formalizacion-tiene-todo-el-espaldarazo/>

ANEXOS

Anexo No 1

RELACIÓN DE CONTRATOS Y CARGOS DE PLANTA POR DEPARTAMENTOS

Departamento	Número de Contratos	Cargos Planta
Amazonas	363	81
Antioquia	14595	14652
Arauca	7335	558
Archipilegao de San Andrés, Providencia	910	524
Atlántico	3436	624
Bogotá D.C.	27629	12882
Bolívar	3625	11776
Boyacá	3974	2359
Caldas	3040	1992
Caquetá	888	1048
Casanare	4204	668
Cauca	4815	13630
Cesar	5260	1110
Chocó	156	387
Córdoba	2814	5191
Cundinamarca	8969	4626
Guainía	166	207
Guaviare	1399	473
Huila	4898	1014
La Guajira	2201	530
Magdalena	2551	1747
Meta	5943	1785
Nariño	11017	2694
Norte de Santander	10996	2163
Putumayo	1897	715
Quindío	2905	1375
Risaralda	1949	1189
Santander	13167	3113
Sucre	1636	2189
Tolima	6998	2661
Valle del Cauca	10680	6261
Vaupés	25	16
Total general	170441	100240

tomado de [http:// www.mintrabajo.gov.co/noticia28.html](http://www.mintrabajo.gov.co/noticia28.html)

Anexo No 2

RELACION CARGOS DE PLANTA Y CONTRATISTAS

Nro. Cargos en Planta	Nro. De Contratos de Prestación Servicio 2011	Nro. Contratos Proyectado 2012	% Contratos Vs Cargos de Planta
Nacional	49.121	64.781	78.701
Territorial	43.973	95.161	56.818

El caso Bogotá

El caso de Bogotá es uno de los más preocupantes. La relación entre el número de contratistas y el número de funcionarios de planta varía de acuerdo a la entidad, pero los porcentajes son muy elevados. Por ejemplo, el promedio de las secretarías es de 283% contratistas comparado con el número de funcionarios de libre nombramiento y remoción, carrera administrativa, provisionales y vacantes.

RELACIÓN NÚMERO DE CONTRATISTAS / NÚMERO DE FUNCIONARIOS

Hábitat 9 de cada 10 funcionarios son contratistas
 Movilidad 3.4 de cada 10 funcionarios son contratistas
 Cultura 2.5 de cada 10 funcionarios son contratistas

Tomado de www.mintrabajo.gov.co

Anexo No 3

APARTE “*FORMALIZACIÓN LABORAL Y EMPRESARIAL*” DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014 “*PROSPERIDAD PARA TODOS*”*Formalización laboral y empresarial:*

- Diseñar e implementar mecanismos y estímulos para la formalización laboral: (i) fortalecer las instituciones del mercado de trabajo y los servicios de protección social, (ii) adecuar la política salarial y las formas de contratación a los propósitos de generación de empleo y formalización laboral, y (iii) promover una política activa para el acceso al primer empleo, en el marco de la Ley de Formalización y Primer Empleo.
- Desarrollar herramientas para facilitar la formalización laboral: (i) intervenir en el mercado laboral en períodos de crisis con medidas que fomenten la flexibilidad en el mercado de trabajo y la expansión de políticas activas y pasivas de empleo, (ii) desarrollar el sistema de protección al cesante, (iii) definir los lineamientos de los Beneficios Económicos Periódicos, y (iv) diseñar e implementar el Sistema Nacional de Intermediación Laboral.
- Diseñar un esquema tributario simplificado para reducir la complejidad del sistema y automatizar y virtualizar los trámites; continuar y diseñar programas para la formalización empresarial y proponer reformas al código de comercio para facilitar la reorganización y liquidación de empresas.
- Establecer mecanismos de inspección, vigilancia y control empresarial a través del Registro Único Tributario y la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes a la Seguridad Social (PILA).

Anexo No 4

CIRCULAR CONJUNTA

- PARA:** Gobernadores, Alcaldes y representantes legales de los organismos y entidades del sector central y descentralizado de la Rama Ejecutiva del nivel territorial.
- DE:** Ministro del Trabajo y Director Departamento Administrativo de la Función Pública.
- ASUNTO:** Reporte de información planta y contratos de prestación de servicios.
- FECHA:** Bogotá D. C.,

Es prioridad del Gobierno Nacional promover la formalización laboral, para lo cual las entidades públicas deben observar las normas, los convenios, los principios y los postulados que orientan el trabajo decente, lo cual impone el deber de evitar la celebración de contratos de prestación de servicios que, en la práctica, puedan dar lugar a la configuración de contratos de trabajo realidad.

De conformidad con lo señalado en el artículo 14 de la Ley 909 de 2004, le corresponde al Departamento Administrativo de la Función Pública, bajo las orientaciones del Presidente de la República, la formulación de la política, la planificación y la coordinación del recurso humano al servicio de la Administración Pública de los niveles nacional y territorial.

El contrato de prestación de servicios, de conformidad con lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia C-614 de 2009, es una modalidad de vinculación con el Estado de tipo excepcional que se justifica constitucionalmente si es concebida como un instrumento para atender funciones ocasionales, que son aquellas que no hacen parte del “giro ordinario” de las labores encomendadas a la entidad, o que, siendo parte de ellas, no pueden ejecutarse con empleados de planta o requieren de conocimientos especializados; vinculación que en ningún caso debe conllevar subordinación.

La Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de la Protección Social (hoy Ministerio del Trabajo) deben adelantar estudios completos e integrales de la actual situación de

la contratación pública de prestación de servicios, en aras de impedir el uso abusivo de figuras constitucionalmente válidas.

Con el propósito de dar cumplimiento al objetivo planteado por el Gobierno Nacional relativo a la formalización del empleo, evaluar la política de empleo público y proseguir con el estudio ordenado por la Corte Constitucional, se requiere que las entidades destinatarias de la presente Circular suministren la información relacionada con el número de empleos creados en las respectivas plantas de personal y de los contratos de prestación de servicios actualmente vigentes, así como los que tiene programado suscribir para el año 2012.

La anterior información deberá ser suministrada en el formato que se encontrará disponible a partir del 1° de diciembre de 2011, en el link “reporte territoriales”, ubicado en el portal del Sistema de Información y gestión del empleo público – SIGEP- (www.sigep.gov.co). Esta información deberá suministrarse a más tardar el 15 de diciembre de 2011.

**RAFAEL PARDO RUEDA
TAYLOR**
Ministro del Trabajo

ELIZABETH RODRIGUEZ
Directora DAFF

Anexo No 5

CIRCULAR CONJUNTA

PARA: MINISTROS DEL DESPACHO, DIRECTORES DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO, SUPERINTENDENTES, DIRECTORES, GERENTES Y PRESIDENTES DE ENTIDADES DEL SECTOR CENTRAL Y DESCENTRALIZADO DEL ORDEN NACIONAL.

DE: MINISTRO DEL TRABAJO Y DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

ASUNTO: REPORTE INFORMACIÓN DE PLANTA Y DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS.

FECHA:

Es prioridad del Gobierno Nacional promover la formalización laboral, para lo cual las entidades públicas deben observar las normas, los convenios, los principios y los postulados que orientan el trabajo decente, lo cual impone el deber de evitar la celebración de contratos de prestación de servicios que, en la práctica, puedan dar lugar a la configuración de contratos de trabajo realidad.

De conformidad con lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia C-614 de 2009, el contrato de prestación de servicios es una modalidad de vinculación con el Estado de tipo excepcional que se justifica constitucionalmente si es concebida como un instrumento para atender funciones ocasionales, que son aquellas que no hacen parte del “giro ordinario” de las labores encomendadas a la entidad, o que, siendo parte de ellas, no pueden ejecutarse con empleados de planta o requieren de conocimientos especializados; vinculación que en ningún caso debe conllevar subordinación.

La Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de la Protección Social (hoy Ministerio del Trabajo) deben adelantar estudios completos e integrales de la actual situación de la contratación pública de prestación de servicios, en aras de impedir el uso abusivo de figuras constitucionalmente válidas.

Con el propósito de dar cumplimiento al objetivo planteado por el Gobierno Nacional relativo a la formalización del empleo y proseguir con el estudio ordenado por la Corte Constitucional, se hace necesario consolidar la información concerniente a los contratos de prestación de servicios, su objeto, duración y fuentes de financiación, para lo cual se solicita a las entidades destinatarias de la presente Circular actualizar la información relacionada con los empleados de planta de personal y la

atinente a los contratos de prestación de servicios que reportan mensualmente al Sistema Único de Información de Personal - SUIP- a más tardar el 1 de diciembre de 2011.

Además, se requiere que en el formato que se encontrará disponible en el link formato programación contratos 2012, ubicado en el portal del Sistema de Información y gestión del empleo público – SIGEP- (www.sigep.gov.co), se suministre la información concerniente al número de contratos de prestación de servicios que se tiene programado suscribir para el año 2012, su duración, actividad a desarrollar y fuentes de financiación, lo mismo que los planes de la respectiva entidad para cumplir con los propósitos expuestos por la Corte Constitucional y por el gobierno. Esta información deberá suministrarse a más tardar el 15 de diciembre de 2011.

Para el reporte de la anterior información el Departamento Administrativo de la Función Pública publicará el instructivo y el formato el 1° de diciembre de 2011.

Es de anotar que cuando la entidad requiera desarrollar actividades que no puedan ser cumplidas directamente con personal de planta, así como desarrollar programas o proyectos de duración determinada, suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo o desarrollar labores de consultoría y asesoría de duración total no superior a doce meses, se debe estudiar, de manera preferente, la posibilidad de suplir esta necesidad con la creación de empleos temporales, en los términos señalados en el artículo 21 de la ley 909 de 2004.

El Ministerio del Trabajo y la Contraloría General de la República adelantarán las acciones necesarias para el debido cumplimiento de las anteriores directrices.

**RAFAEL PARDO RUEDA
TAYLOR**
Ministro del Trabajo

ELIZABETH RODRIGUEZ
Directora DAFF

(Original firmado)