

Al contestar cite este número



Radicado No:

202616000000201411

Bogotá D.C, 19 de junio de 2026

Señor  
**Anónimo**  
Ciudad.

**Asunto:** Traslado de la Contraloría General de la República - Denuncia anónima por posible configuración masiva de “contrato realidad”, sobrecarga laboral y uso estructural de contratistas en áreas misionales del ICBF — Solicitud de investigación urgente en Primera Infancia.

Respetado señor,

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), de conformidad con lo señalado en la Ley 75 de 1968, la Ley 7 de 1979 reglamentada por el Decreto 2388 de 1979, la Ley 1098 de 2006 modificada por la Ley 1878 de 2018, reglamentada parcialmente por el Decreto 936 de 2013 compilado por el Decreto 1084 de 2015, así como en virtud de la estructura interna de la entidad, definida en los Decretos 1430 de 2025<sup>1</sup>, 1431 de 2025<sup>2</sup> y complementarios; de la manera más atenta y respetuosa, procedemos a dar respuesta a la comunicación remitida a la entidad mediante traslado realizado por la Contraloría General de la República, en la que se realiza denuncia anónima, en los siguientes términos:

**1. Investigación urgente sobre posible existencia de contratos realidad masivos en el ICBF.**

Frente al particular, se hace necesario realizar las siguientes precisiones:

**a) Noción general del contrato de prestación de servicios**

La función pública se encuentra regulada en la Constitución Política de 1991, a establecer (i) *que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento (art. 122); (ii) que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, con excepción a los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley (art. 125); (iii) que los ciudadanos tienen derecho a desempeñar funciones y cargos públicos (art. 40, núm. 7º); y (iv) que al Legislador corresponde expedir las leyes que rigen el ejercicio de las funciones públicas (art. 150, núm. 23).*

<sup>1</sup> “Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Cecilia de la Fuente de Lleras” Consultar: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201430%20DEL%2024%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202025.pdf>

<sup>2</sup> “Por el cual se modifica la planta de personal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Cecilia de la Fuente de Lleras” Consultar: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201431%20DEL%2024%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202025.pdf>

El contrato de prestación de servicios estatal tiene como fuente formal el núm. 3º del art. 32 de la Ley 80 de 1993 y el art. 1º de la Ley 190 de 1995, modalidad de contratación con los particulares y el Estado que no constituye una relación laboral.

En abrigo a las normas constitucionales citadas, las personas pueden vincularse con el

Estado mediante las siguientes modalidades:

- Legal y reglamentaria: Los Empleados Públicos.
- Contractual Laboral: Los Trabajadores Oficiales.
- Contractual Estatal: Los Contratistas de Prestación de Servicios

El contrato de prestación de servicios tiene como objeto apoyar la gestión de la Entidad Estatal, es decir, desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, pero en ningún caso implican el ejercicio de funciones públicas administrativas<sup>3</sup>.

Con otras palabras, se trata de contratos estatales a través de los cuales se fortalece la gestión administrativa y el funcionamiento de las entidades públicas, dando el soporte o el acompañamiento necesario y requerido para el cumplimiento de sus propósitos y finalidades cuando estas por sí solas, y a través de sus medios y mecanismos ordinarios, no los pueden satisfacer; o la complejidad de las actividades administrativas o el funcionamiento de la entidad pública son de características tan especiales, o de tal complejidad que reclama conocimientos especializados que no se pueden obtener por los medios y mecanismos normales que la ley le concede a la entidades públicas.

En conclusión, el contrato de prestación de servicios (i) tiene como fuente formal la Ley 80 de 1993, (ii) la ejecución de las obligaciones contractuales puede ser materializa por una persona jurídica o natural, (iii) de acuerdo con la coordinación de actividades, la ejecución de las actividades existe una libertad amplia y suficiente, y (iv) no existe para el contratista el cumplimiento de un horario.

Ahora bien, La expresión “*contrato realidad*” en el derecho laboral colombiano se utiliza para describir aquellas situaciones en las que, aunque formalmente exista un contrato de prestación de servicios u otra figura jurídica, en la práctica se presentan los elementos propios de una relación laboral. De acuerdo con la jurisprudencia colombiana, lo determinante no es el nombre que se le otorgue al vínculo contractual, sino la realidad de las condiciones en que se desarrolla la prestación del servicio, especialmente cuando existe subordinación, prestación personal del servicio y remuneración.

La hipótesis de contratos realidad masivos se fundamenta en la idea de que un número significativo de contratistas podría estar ejecutando funciones similares a

<sup>3</sup> “El contrato de prestación de servicios es aquel que suscriben las entidades del Estado con el objetivo de desarrollar actividades que tienen que ver con su funcionamiento y se celebra con personas naturales o jurídicas, en aquellos casos en que el objeto social de la entidad no se puede llevar a cabo con el personal perteneciente a ella. También se puede celebrar este contrato cuando la actividad a desarrollar requiere conocimientos especializados. Además, en esta clase de contrato no se genera relación laboral ni prestaciones sociales y no se pueden celebrar sino por el término indispensable para el cumplimiento de la labor contratada”. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 8 de septiembre de 2017. C. P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez, expediente 76001-23-33-000-2013-01194-01 (0021-16).

las de empleados de planta. Esto podría ocurrir cuando los contratistas cumplen horarios, reciben instrucciones permanentes de superiores, utilizan los recursos institucionales de manera habitual y participan de manera integrada en la estructura organizacional de la entidad.

Sin embargo, la sola existencia de contratos de prestación de servicios no significa automáticamente que exista un contrato realidad. La legislación colombiana permite a las entidades públicas contratar personas naturales para desarrollar actividades especializadas o de apoyo a la gestión cuando se cumplen los requisitos legales correspondientes. Por esta razón, cada caso debe analizarse individualmente para determinar si realmente se configuran los elementos de una relación laboral.

## **2. Especial intervención en el área de Primera Infancia y seguimiento contractual.**

La contratación del talento humano se realiza bajo principios de transparencia, eficiencia, economía y responsabilidad, garantizando que los perfiles seleccionados respondan a las necesidades reales de la Dirección de Primera Infancia. Esto permite optimizar los recursos públicos y asegurar que las competencias de los contratistas se alineen con los objetivos estratégicos de la entidad.

En este contexto, el seguimiento contractual adquiere una importancia fundamental, ya que constituye el mecanismo mediante el cual se verifica el cumplimiento de las obligaciones pactadas en los contratos. A través de este proceso se supervisa la ejecución de actividades, el logro de productos, la calidad de los servicios prestados y el cumplimiento de los cronogramas establecidos.

De igual manera, el seguimiento contractual también permite identificar oportunamente riesgos, dificultades o posibles incumplimientos que puedan afectar la ejecución de los programas de atención a la primera infancia. La supervisión permanente facilita la adopción de acciones correctivas y preventivas, contribuyendo a garantizar la continuidad y efectividad de los servicios ofrecidos a los niños y niñas.

En definitiva, la contratación del talento humano y el seguimiento contractual son procesos complementarios e indispensables para el éxito de la gestión de la Dirección de Primera Infancia. Mientras la contratación garantiza la incorporación de profesionales idóneos para el cumplimiento de la misión institucional, el seguimiento contractual asegura que las actividades se desarrollen conforme a los objetivos, metas y principios de eficiencia y transparencia, generando un impacto positivo y sostenible en el desarrollo integral de la niñez.

## **3. Verificación de subordinación material ejercida sobre contratistas.**

Para dar respuesta a este punto se hace necesario precisar:

### **a. Diferencias entre la subordinación y las actividades de coordinación.**

Entorno a las actividades de coordinación, el Consejo de Estado<sup>4</sup> ha señalado que el contratista debe someterse a las condiciones necesarias para el desarrollo del objeto del contrato, que en muchas ocasiones incluye el cumplimiento de un horario, o recibir una serie de instrucciones del supervisor, o generar informes sobre los resultados de sus obligaciones contractuales, entre otras actividades, generan, a la postre, la coordinación de actividades para la ejecución del contrato de prestación de servicios.

Tiempo después, dicha Corporación Judicial en providencia del 26 de abril de 2012<sup>5</sup> de nuevo aclaró que:

*"[...] la relación de coordinación de actividades entre contratante y contratista que implica que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual incluye el cumplimiento de un horario, o el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores, o tener que reportar informes sobre sus resultados, no significa necesariamente la configuración de un elemento de subordinación.*

[...]

*Es decir, que, para acreditar la existencia de la relación laboral, es necesario probar que el supuesto contratista se desempeñó en las mismas condiciones que cualquier otro servidor público y que las actividades realizadas no eran indispensables en virtud de la necesaria relación de coordinación entre las partes contractuales.*

[...]

*Se reitera que el cumplimiento de turnos o la rendición de informes a un Coordinador de servicio en particular no conlleva subordinación, [...] en orden a atender las necesidades que tenga la institución, como condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada".*

Por esa misma postura jurisprudencial, en sentencia del 21 de febrero de 2019<sup>6</sup>, el Consejo de Estado diferenció entre la figura de la subordinación y las actividades de coordinación, reiterando para esta última que supone una obligación legal a cargo de los entes públicos contratantes que incluye facultades de carácter administrativo tales como el establecimiento de horarios o el suministro de algunos elementos. Indicó dicha Corporación judicial:

*"[...] es necesario reiterar que la subordinación debe ser entendida como la facultad que tiene el empleador para dirigir la actividad contratada, emitir órdenes e instrucciones de obligatorio cumplimiento, imponer reglamento de trabajo y detentar la facultad disciplinaria sobre el trabajador, **de forma permanente**, esta facultad implica una superioridad jerárquica en el esquema organizacional de quien se atribuye esta facultad sobre el subordinado.*

De lo expuesto se deduce que la relación de coordinación de actividades entre contratante y contratista implica que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual incluye el cumplimiento de un horario, o el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores, o tener que reportar informes sobre sus resultados, no significa necesariamente la configuración de un elemento de subordinación.

#### **4. Revisión de cargas laborales, jornadas extendidas y riesgos**

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", sentencia del 20 de septiembre de 2007, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, Radicación 25000-23-25-000-2000-01217- 01(4107-04).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 26 de abril de 2012, C.P. ALFONSO VARGAS RINCON, Radicado 25000-23-25-000-2003-07984-01(0960-10).

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 21 de febrero de 2019, C.P. César Palomino Cortés, Radicación 05001-23-33-000-2013-01597-01(5167-16)

### ***psicosociales.***

Los contratistas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-(ICBF), desempeñan funciones fundamentales para la atención de niños, niñas, adolescentes, familias y comunidades en condiciones de vulnerabilidad. Aunque su vinculación suele realizarse mediante contratos de prestación de servicios, en la práctica muchos de estos profesionales enfrentan cargas laborales significativas derivadas de la alta demanda institucional, la cobertura territorial y la complejidad de los casos atendidos. Estas condiciones pueden generar exigencias que superan las capacidades operativas inicialmente previstas en los contratos.

Sin embargo, los contratistas del ICBF pueden estar expuestos a importantes cargas laborales, jornadas extendidas y diversos riesgos psicosociales derivados de la naturaleza de sus funciones y de las exigencias institucionales. Estas condiciones hacen necesario fortalecer estrategias de prevención, gestión del riesgo psicosocial, acompañamiento emocional y planificación adecuada de las cargas de trabajo, con el fin de proteger la salud, el bienestar y la calidad de vida de quienes contribuyen al cumplimiento de la misión social de la entidad.

### ***5. Investigación sobre posible utilización irregular de contratos de prestación de servicios para cubrir necesidades permanentes del Estado.***

Para dar respuesta a este punto, se hace necesario señalar que, la Constitución Política de Colombia establece que los empleos en los órganos y entidades del Estado deben estar contemplados en las respectivas plantas de personal y que el acceso a los cargos públicos debe regirse por criterios de mérito y legalidad. En consecuencia, los contratos de prestación de servicios no pueden convertirse en un mecanismo para reemplazar de manera permanente los cargos que deberían ser desempeñados por servidores públicos vinculados mediante relaciones laborales o legales y reglamentarias.

Se resalta entonces que, la utilización de contratos de prestación de servicios en el ICBF resulta jurídicamente válida cuando responde a necesidades temporales, especializadas o de apoyo que no implican subordinación laboral. Sin embargo, su empleo para cubrir de manera continua y reiterada funciones permanentes de la entidad puede constituir una práctica irregular, contraria a los principios que regulan el empleo público y susceptible de generar consecuencias legales, administrativas y financieras para la institución. Por ello, la adecuada planeación del talento humano y el respeto a la finalidad de cada modalidad de vinculación constituyen elementos esenciales para garantizar una gestión pública eficiente y ajustada al ordenamiento jurídico colombiano.

### ***6. Revisión de la dependencia estructural del ICBF respecto de contratistas para garantizar funciones misionales.***

Es preciso indicar que, la estructura del ICBF se encuentra establecida por el decreto 1430 de 2025<sup>7</sup> *“Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de*

<sup>7</sup> Consultar:

*Bienestar Familiar Cecilia De la Fuente de Lleras*”; En tal virtud, se introduce una modificación integral a la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con el propósito de modernizar su organización interna y fortalecer su capacidad para garantizar los derechos de la niñez, la adolescencia y las familias. Esta reforma responde al marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

Finalmente, para garantizar las funciones misionales por parte de los contratistas, el Decreto 1430 de 2025 configura una estructura institucional basada en la eficiencia, territorialidad y enfoque de derechos, donde se prioriza la capacidad de respuesta en los territorios y la coordinación con políticas de igualdad. Esta nueva organización busca un ICBF más moderno, articulado y capaz de cumplir su misión constitucional en el marco de las transformaciones del Estado colombiano.

### **7. Vigilancia sobre prácticas que podrían desnaturalizar la contratación estatal y vulnerar principios de formalización laboral y función pública.**

La vigilancia sobre prácticas que podrían desnaturalizar la contratación estatal y vulnerar los principios de formalización laboral y función pública en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) constituye una tarea fundamental para garantizar la transparencia, la legalidad y la correcta administración de los recursos públicos. En el marco del Estado Social de Derecho, la contratación estatal debe responder a necesidades institucionales legítimas y ajustarse a los principios de planeación, economía, responsabilidad y selección objetiva.

Una de las principales preocupaciones en materia de vigilancia es el uso reiterado de contratos de prestación de servicios para atender funciones que son permanentes y misionales dentro de la entidad. Aunque esta modalidad contractual es legal y necesaria para actividades especializadas o temporales, su utilización sistemática para desarrollar funciones ordinarias puede constituir una forma de desnaturalización contractual. En estos casos, la contratación deja de responder a una necesidad excepcional y se convierte en un mecanismo alternativo para suplir cargos que deberían estar vinculados mediante relaciones laborales o empleos públicos formalmente creados.

Sin embargo, la política pública colombiana ha promovido la generación de empleo digno y la reducción de formas precarias de vinculación en el sector público. Por ello, la vigilancia debe verificar que las necesidades permanentes del ICBF sean atendidas mediante estructuras de personal adecuadas y sostenibles. La dependencia excesiva de contratos temporales para cubrir funciones estructurales puede contradecir los objetivos de estabilidad laboral, profesionalización del servicio público y fortalecimiento institucional.

En conclusión, la contratación estatal en el ICBF se orienta a garantizar que la contratación de servicios responda exclusivamente a las finalidades previstas en la ley y no sustituya de manera permanente las formas regulares de vinculación laboral o de empleo público. El fortalecimiento de la planeación, la supervisión

<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30055964>

contractual, el control interno y la observancia de los principios de mérito, transparencia y formalización laboral son elementos esenciales para proteger los derechos de los trabajadores, preservar la función pública y asegurar una gestión institucional eficiente y conforme al ordenamiento jurídico colombiano.

### **8. Verificación de posibles afectaciones derivadas de la reducción de contratistas en 2026 sin disminución de funciones.**

En primer lugar, la entidad ha realizado un análisis detallado de las necesidades operativas y funcionales de cada dependencia, identificando actividades que pueden ser asumidas mediante una mejor distribución de cargas laborales, el fortalecimiento de procesos internos y la implementación de herramientas tecnológicas. Esto permite racionalizar la contratación sin comprometer la capacidad de respuesta institucional.

Es importante destacar que el ICBF cuenta con una planta de personal permanente que garantiza la continuidad de los procesos estratégicos y misionales. La experiencia, conocimiento y capacidad técnica de los servidores públicos permiten mantener la operación institucional y asegurar el cumplimiento de los objetivos misionales en todo el territorio nacional.

Asimismo, la entidad ha fortalecido los mecanismos de planeación y seguimiento de sus actividades, lo que permite identificar oportunamente posibles riesgos operativos y adoptar medidas preventivas para evitar interrupciones en la prestación de los servicios. Esta gestión anticipada contribuye a preservar la calidad y cobertura de la atención brindada a los usuarios.

La entidad mantiene además un compromiso permanente con la eficiencia del gasto público, procurando que los recursos disponibles se orienten prioritariamente hacia la atención directa de la población objetivo. En este contexto, la optimización de la contratación constituye una medida que busca maximizar el impacto de la inversión social sin disminuir la calidad de los servicios prestados.

Por otra parte, se han definido estrategias de transferencia de conocimiento y gestión documental que garantizan la continuidad de los procesos institucionales, evitando la dependencia de contratistas específicos. Estas acciones fortalecen la capacidad organizacional y reducen riesgos asociados a cambios en la vinculación del talento humano.

Así las cosas, en los contratos de prestación de servicios no existen “funciones” en sentido estricto, porque esta figura jurídica se fundamenta en la autonomía e independencia del contratista. A diferencia del contrato laboral, en el cual el trabajador está sujeto a un conjunto de funciones previamente determinadas por el empleador y enmarcadas en un cargo, el contratista no se integra a la estructura organizacional de la entidad ni ocupa un empleo, sino que se obliga a cumplir un objeto contractual específico.

Asimismo, hablar de “funciones” en este tipo de contratos podría implicar una desnaturalización de la relación jurídica, acercándola indebidamente a un vínculo laboral. La jurisprudencia y la doctrina han sido reiterativas en advertir que, si se establecen funciones permanentes, horarios estrictos y subordinación, podría

configurarse un contrato realidad de carácter laboral, lo cual genera consecuencias jurídicas como el reconocimiento de prestaciones sociales.

En su lugar, lo que se define en estos contratos es un objeto contractual, acompañado de obligaciones específicas y productos o informes esperados. Estas obligaciones no configuran una lista de funciones subordinadas, sino compromisos orientados a un resultado, que deben cumplirse bajo criterios de idoneidad profesional y responsabilidad contractual.

Finalmente, el perfeccionamiento del contrato de prestación de servicios se fundamenta en el acuerdo de voluntades entre las partes. Este principio, esencial en el derecho contractual, implica que el contrato nace a la vida jurídica cuando existe consentimiento libre y mutuo sobre sus elementos esenciales: objeto, causa y, cuando es necesario, la forma.

### **9. Evaluación del impacto institucional y humano generado por estas prácticas sobre trabajadores y calidad del servicio.**

La vinculación del talento humano a través de contratos de prestación de servicios se ha convertido en una práctica frecuente en entidades públicas, especialmente como mecanismo para atender necesidades operativas sin generar vínculos laborales permanentes.

Desde la perspectiva institucional del ICBF, la contratación por prestación de servicios ofrece ventajas relacionadas con la flexibilidad administrativa y la posibilidad de ajustar rápidamente la planta de personal según las necesidades de cada periodo o proyecto. Esta situación permite optimizar recursos financieros y responder con mayor agilidad a las restricciones presupuestales. No obstante, cuando esta modalidad se utiliza para cubrir funciones permanentes de la organización, pueden surgir dificultades en la consolidación de procesos y en la construcción de capacidades institucionales sostenibles.

En relación con la calidad del servicio, la constante renovación de contratistas puede eventualmente generar interrupciones en la atención de usuarios y en la ejecución de actividades misionales. Los periodos de transición requieren procesos de adaptación y aprendizaje que pueden disminuir temporalmente la productividad y afectar los tiempos de respuesta de la organización frente a las necesidades de los ciudadanos.


Por otra parte, algunos contratistas desarrollan altos niveles de compromiso y desempeño profesional, aportando conocimientos especializados que fortalecen la capacidad técnica de la entidad. En estos casos, la contratación por prestación de servicios puede contribuir positivamente a la innovación y a la ejecución de proyectos específicos que demandan competencias especializadas no disponibles dentro de la planta permanente.

Así entonces, respetado señor (a), bajo este contexto damos respuesta a su formulación de denuncia, reiterando que el Instituto Colombiano de Bienestar

Familiar - ICBF mantiene su compromiso con la garantía de derechos de los niños de nuestro país.

Cordialmente,

  
**JULIE PAULINE TRUJILLO VANEGAS**  
Directora de Primera Infancia

<b>Revisó:</b>	Diana Paola Muñoz Hortua - Contratista Dirección de Primera Infancia 
<b>Proyectó:</b>	Yair Barraza Rodriguez - Contratista Dirección de Primera Infancia 