PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN
COLOMBIA

DIRECTIVA N.º 018

DE: PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

PARA: REPRESENTANTES LEGALES DE LOS ORGANISMOS Y ENTIDADES QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ORDEN NACIONAL Y TERRITORIAL, Y DE LOS DEMÁS ÓRGANOS DEL ESTADO QUE CELEBREN CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

ASUNTO: USO CORRECTO DE LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – NUMERAL 3 DEL ARTÍCULO 32 DE LA LEY 80 DE 1993

FECHA: 28 OCT 2026

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales y,

CONSIDERANDO

El numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define los contratos de prestación de servicios como aquellos que celebran las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con su administración o funcionamiento. Solo podrán celebrarse con personas naturales cuando tales actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados; no generan relación laboral ni prestaciones sociales, y se pactan por el término estrictamente indispensable.

A su vez, el artículo 2 del Decreto Ley 2400 de 1968, modificado por el artículo 1 del Decreto Ley 3074 de 1968, prohíbe celebrar contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones de carácter permanente, para las cuales deben crearse los empleos correspondientes.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-614 de 2009, encontró ajustada a la Constitución esta prohibición, porque protege la relación laboral, impide que se oculten vínculos de trabajo subordinado y preserva el carácter excepcional del contrato de prestación de servicios. La Corte precisó que existe relación laboral cuando concurren la prestación personal del servicio, la subordinación y la remuneración, y que existe contrato de prestación de servicios cuando la actividad se relaciona con la administración o el funcionamiento de la entidad, el contratista actúa con autonomía, se pactan honorarios y la labor no puede cumplirse con personal de planta o exige conocimientos especializados.

Además, instó a los órganos de control, entre ellos la Procuradı
Nación, a exigir el cumplimiento de esta regla.

En la Sentencia C-171 de 2012, la Corte reiteró que la administración no puede acudir a estos contratos para cumplir funciones permanentes. Una función es permanente cuando corresponde al giro ordinario de la entidad, coincide con la que cumplen los servidores de planta, se ejecuta con horario o de manera habitual, o se cubre mediante contratos sucesivos; el contrato solo se justifica para actividades nuevas que la planta no pueda asumir, que exijan conocimientos especializados o que respondan a una sobrecarga transitoria del personal.

El Consejo de Estado, en Sentencia de Unificación[1], estableció, entre otras, las siguientes reglas: (i) el término estrictamente indispensable es el estipulado en el contrato según los estudios previos, sin perjuicio de prórrogas excepcionales, por lo que estos contratos no pueden prolongarse indefinidamente ni cubrir necesidades permanentes; y (ii) una interrupción no superior a treinta (30) días hábiles entre un contrato y otro no rompe, en principio, la continuidad del vínculo. Este último plazo es un indicador para el cómputo de la prescripción y no una regla absoluta.

Por tratarse de una sentencia de unificación[2], sus reglas son de obligatoria aplicación para las autoridades administrativas, conforme a los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, este último modificado por el artículo 17 de la Ley 2080 de 2021. Su desconocimiento expone a las entidades a condenas por relaciones laborales encubiertas y puede comprometer la responsabilidad disciplinaria y fiscal de los servidores que autoricen o suscriban esos contratos.

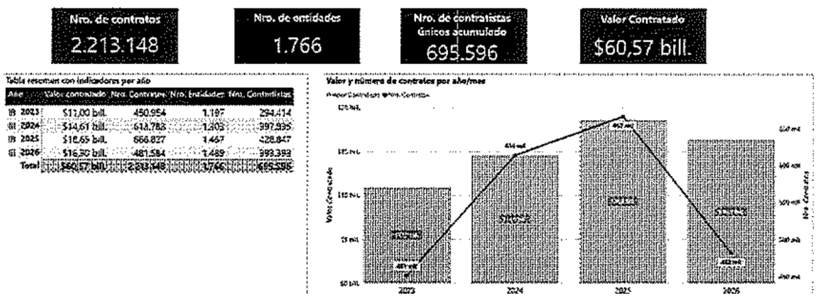
La Directiva Presidencial n.º 07 del 28 de octubre de 2021 orientó a las entidades sobre el alcance de esta sentencia y dispuso que atendieran los lineamientos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE). Esta, en comunicación interinstitucional del 20 de octubre de 2021, ya había recomendado: en la etapa precontractual, acudir a esta modalidad solo cuando sea estrictamente necesario y justificar en los estudios previos la necesidad y la temporalidad del objeto; y, en la ejecución, distinguir la coordinación propia del contrato de la subordinación laboral, sin impartir órdenes, imponer horarios, aplicar protocolos internos o el régimen disciplinario de la entidad, ni exigir la asistencia a capacitaciones o eventos no pactados.

Los artículos 2.2.1.4.2 a 2.2.1.4.6 del Decreto 1083 de 2015, adicionados por el Decreto 1800 de 2019 y modificados por los Decretos 1499 de 2022 y 383 de 2026, crearon la Mesa por el empleo público, presidida por el Ministro del

[1] Consejo de Estado, Sección Segunda, SUJ-025-CE-S2-2021 de 2021 (Rad. 05001-23-33-000-2013-01143-01 [1317-2016])
[2] Ley 1437 de 2011, artículos 270 y 271.

Trabajo, con el objeto de identificar las entidades de la Rama Ej
nacional que tienen un número significativo de contratos de prestación de servicios.

De conformidad con la información suministrada por Colombia Compra Eficiente[3], con corte al 1 de agosto de 2026, entre las vigencias 2023 y 2026, 1.766 entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial celebraron 2.213.148 contratos de prestación de servicios, por un valor total de $60,57 billones. Estas cifras evidencian la magnitud del fenómeno y la pertinencia de la presente Directiva.



El uso masivo del contrato de prestación de servicios es una de las causas que ha generado un volumen creciente de demandas laborales con alto impacto fiscal para el Estado. Según datos de la ANDJE (sistema eKOGUI), con corte al 30 de junio de 2026, 205 entidades públicas enfrentan 6.127 procesos judiciales activos por configuración de contrato realidad, con pretensiones económicas que superan los $1,3 billones, lo que representa un riesgo fiscal estimado superior a $1,6 billones para el erario.

El comparativo histórico elaborado por la ANDJE evidencia el comportamiento del fenómeno litigioso, cuyo crecimiento se concentra en el acumulado histórico de procesos y en el valor de las pretensiones:

Año	Procesos activos	Valor pretensiones	Procesos terminados	Total
2023	6.402	$1.128.497 M	11.356	17.758
2026	6.127	$1.321.567 M	13.502	19.629

Entre 2023 y 2026 los procesos acumulados (activos y terminados) aumentaron en 1.871 y el valor de las pretensiones en $193.070 millones, mientras que los procesos activos disminuyeron en 275.

Es necesario que las entidades, al celebrar contratos de prestación de servicios modalidad contractual legalmente prevista, observen lo dispuesto en el numeral

[3] Colombia Compra Eficiente, Power BI, Análisis descriptivo de Contratos de Prestación de Servicios SECOP II.

3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, en el artículo 2 del Dec
1968, modificado por el artículo 1 del Decreto Ley 3074 de 1968, y en la jurisprudencia aplicable.

En mérito de lo expuesto, el Procurador General de la Nación,

DISPONE

PRIMERO. EXHORTAR a los representantes legales de los organismos y entidades que integran la administración pública del orden nacional y territorial, y de los demás órganos del estado que celebren contratos de prestación de servicios, a:

1.1 Verificar que los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión en ejecución en cada entidad, se ajusten a la Ley 80 de 1993 y a la jurisprudencia aplicable. Esta verificación debe contener, como mínimo:

- Revisión de los objetos de los contratos de prestación de servicios e identificación de aquellos que guarden relación con lo consignado en los manuales de funciones de la entidad, para establecer si corresponden a funciones permanentes.
- Relación entre contratistas nuevos y contratistas recurrentes, para verificar el cumplimiento del principio de temporalidad, según el cual el término del contrato debe ser el "estrictamente indispensable", de conformidad con la Sentencia de Unificación SUJ-025-CE-S2-2021.
- Razones que justifican las contrataciones.
- Fuente de financiación de los contratos de prestación de servicios suscritos por la entidad.
- Modificaciones a la planta de personal en el período establecido en la ley.
- Plantas temporales durante el período.
- Funciones sobrevinientes de la entidad y su relación con la vinculación de contratistas de prestación de servicios.
- Número de demandas contra la entidad en que se pretenda el reconocimiento del contrato realidad.
- Comportamiento de la contratación en términos de contratistas y de recursos en todo el período analizado.
- Comportamiento de los gastos de planta de personal de la entidad durante todo el período analizado.
- Permanencia de los contratistas.
- Solución de continuidad entre contratos.
- Hallazgos de los organismos de control y auditorías internas.
- Observancia, en la fase precontractual, de las recomendaciones de prevención del daño antijurídico impartidas por la Agencia Nacional de

Defensa Jurídica del Estado mediante Comunicación Inte
20 de octubre de 2021.

1.2 Analizar la pertinencia de adoptar un protocolo interno de gestión y supervisión de los contratos de prestación de servicios que incorpore las reglas fijadas en la Sentencia de Unificación SUJ-025-CE-S2-2021.

1.3 Analizar la pertinencia de capacitar de manera permanente a los supervisores e interventores de los contratos de prestación de servicios sobre el correcto ejercicio de sus funciones.

1.4 Analizar la pertinencia de diseñar e implementar planes graduales y progresivos de formalización laboral cuando se identifiquen necesidades permanentes atendidas mediante contratos de prestación de servicios, de conformidad con las competencias, los estudios técnicos y las condiciones presupuestales aplicables.

1.5 Fortalecer los mecanismos internos de defensa judicial y de prevención del daño antijurídico frente a las demandas por contrato realidad, en coordinación con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, según las competencias de cada entidad.

1.6 Garantizar que las minutas de los contratos de prestación de servicios que se celebren o prorroguen contengan la justificación expresa y motivada de la necesidad, el objeto específico y la temporalidad del servicio requerido, conforme a la primera regla de unificación de la Sentencia SUJ-025-CE-S2-2021 y al principio de planeación.

1.7 Evaluar, dentro de las competencias y procedimientos de cada entidad, las alternativas presupuestales y de empleo público necesarias para atender funciones permanentes que no deban cubrirse mediante contratos de prestación de servicios.

1.8 Revisar, en cada caso, si prácticas como la imposición de horarios, permisos o instrucciones ajenas al objeto contratado constituyen indicios de subordinación, sin desconocer la coordinación necesaria para ejecutar y supervisar el contrato, y adoptar las medidas correctivas que resulten procedentes.

1.9 Analizar la asignación de obligaciones a los contratistas que impliquen ejercicio de autoridad administrativa, ordenación del gasto, representación de la entidad, manejo o custodia de bienes y recursos públicos, o supervisión de contratos estatales, considerando lo dispuesto en los artículos 122 y 123 de la Constitución Política referentes al empleo público

y el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, respecto de interventoría contractual.

1.10 Garantizar la integridad, conservación y trazabilidad de los expedientes contractuales, en particular de los estudios previos, los informes de actividades y las certificaciones de cumplimiento, conforme a lo dispuesto por la Ley 594 de 2000 y las políticas de gestión documental de la entidad, con el fin de acreditar, cuando se requiera, el uso correcto de los contratos de prestación de servicios en la respectiva entidad.

1.11 Publicar en el SECOP II la totalidad de los contratos de prestación de servicios celebrados, prorrogados o modificados, y registrar y mantener actualizada la información de los contratistas en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público – SIGEP II, conforme al Decreto 1082 de 2015, al Decreto 1083 de 2015 y a la Ley 1712 de 2014.

SEGUNDO. EXHORTAR al Gobierno Nacional a que evalúe la pertinencia de reglamentar el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, incluyendo criterios para el uso correcto de esta figura, en especial, lo relacionado con la temporalidad y el término estrictamente indispensable, de conformidad con los lineamientos de la Sentencia de Unificación SUJ-025-CE-S2-2021.

De igual forma, a que evalúe la viabilidad de fortalecer, a través del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público – SIGEP II, el registro unificado y actualizado de los contratos de prestación de servicios vigentes en todas las entidades públicas, de manera que se permita un seguimiento permanente al comportamiento de esta figura contractual y se facilite a las entidades la elaboración de los estudios.

Los jefes de Oficina de Control Interno de Gestión de las entidades destinatarias de la presente Directiva, propugnarán por incluir como línea prioritaria de auditoría, dentro de sus planes anuales, el seguimiento al uso de los contratos de prestación de servicios y su relación con la planta de personal e informen sus hallazgos a la Procuraduría General de la Nación.

TERCERO. EXHORTAR a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a que continúe trabajando con las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, en ejercicio de sus funciones de prevención y de defensa judicial, en los asuntos de alta litigiosidad relacionados con el contrato realidad. Para tal efecto, se recomienda:

- Actualizar y publicar periódicamente, a través del sistema eKOGUI, las cifras consolidadas de litigiosidad por relaciones laborales encubiertas o

subyacentes, discriminadas por entidad, con el fin seguimiento del riesgo fiscal.

- Expedir una directriz específica sobre la procedencia de la conciliación extrajudicial y de la extensión de jurisprudencia en los asuntos de relaciones laborales encubiertas o subyacentes, y poner a disposición de las entidades modelos de defensa judicial y fichas técnicas de riesgo que faciliten la aplicación uniforme de la Sentencia de Unificación SUJ-025-CE-S2-2021.

CUARTO. EXHORTAR al Departamento Administrativo de la Función Pública a que expida los lineamientos técnicos necesarios para apoyar a las entidades de la Rama Ejecutiva en el cumplimiento del literal e) del artículo 2.2.1.4.1 del Decreto 1083 de 2015.

QUINTO. EXHORTAR a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, a que continúe divulgando y actualizando su doctrina sobre el uso correcto del contrato de prestación de servicios y ponga a disposición de las entidades estatales, a través de su Sistema de Relatoría, los conceptos relacionados con la materia.

SEXTO. EXHORTAR al Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Escuela Superior de Administración Pública, a que, dentro del ámbito de sus competencias, diseñen e impartan un programa permanente de capacitación y asistencia técnica dirigido a los responsables de talento humano, de contratación y de supervisión de las entidades públicas y a que expidan una guía metodológica que estandarice la elaboración de los estudios sugeridos en el ordinal primero de la presente Directiva.

SÉPTIMO. EXHORTAR al Gobierno Nacional a que evalúe la interoperabilidad entre el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP II, el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público – SIGEP II y el sistema eKOGUI para facilitar el análisis de contratos de prestación de servicios, plantas de personal y litigiosidad por contrato realidad.

OCTAVO. EXHORTAR al Ministerio del Trabajo, en su condición de presidente de la Mesa *«por el empleo público, la actualización/ampliación de las plantas de empleo, la reducción de los contratos de prestación de servicios y garantizar el trabajo digno y decente»*, a que convoque y active dicha instancia.

NOVENO. ADVERTIR a los servidores públicos responsables de la estructuración, autorización, celebración, supervisión y ejecución de contratos de prestación de servicios que el numeral 1 del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019 tipifica como falta gravísima *«celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales»*.

DÉCIMO. Corresponderá a la Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión 2. Segunda para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública y a las Procuradurías Distritales, Regionales y Provinciales ejercer vigilancia preventiva permanente sobre el cumplimiento, por parte de las entidades destinatarias, de la ley y la jurisprudencia citadas en la presente Directiva en relación con el uso correcto de los contratos de prestación de servicios, y rendir un informe anual al Procurador General de la Nación sobre el estado de la contratación por prestación de servicios, la litigiosidad por contrato realidad y los avances en los procesos de formalización laboral adelantados por las entidades vigiladas.

UNDÉCIMO. La presente Directiva rige a partir de la fecha de su publicación y deroga la Directiva 001 de 2021 de la Procuraduría General de la Nación.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

GREGORIO ELJACH PACHECO
Procurador General de la Nación

Proyectó: Rodrigo Guerrero Robayo, Asesor, Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública.

Revisó: Pedro Rojas Herrera, Asesor, Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública.
Luz Dary Quevas Muñoz, Asesora, Procuraduría Delegada Segunda para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública.

Aprobó: Samuel Benjamín Arrieta Buelvas, Procurador Segundo Delegado para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública.
Aura Yineth Correa Niño, Jefe de Oficina Jurídica.
Julian Andrés Fernández, Viceprocurador General de la Nación.