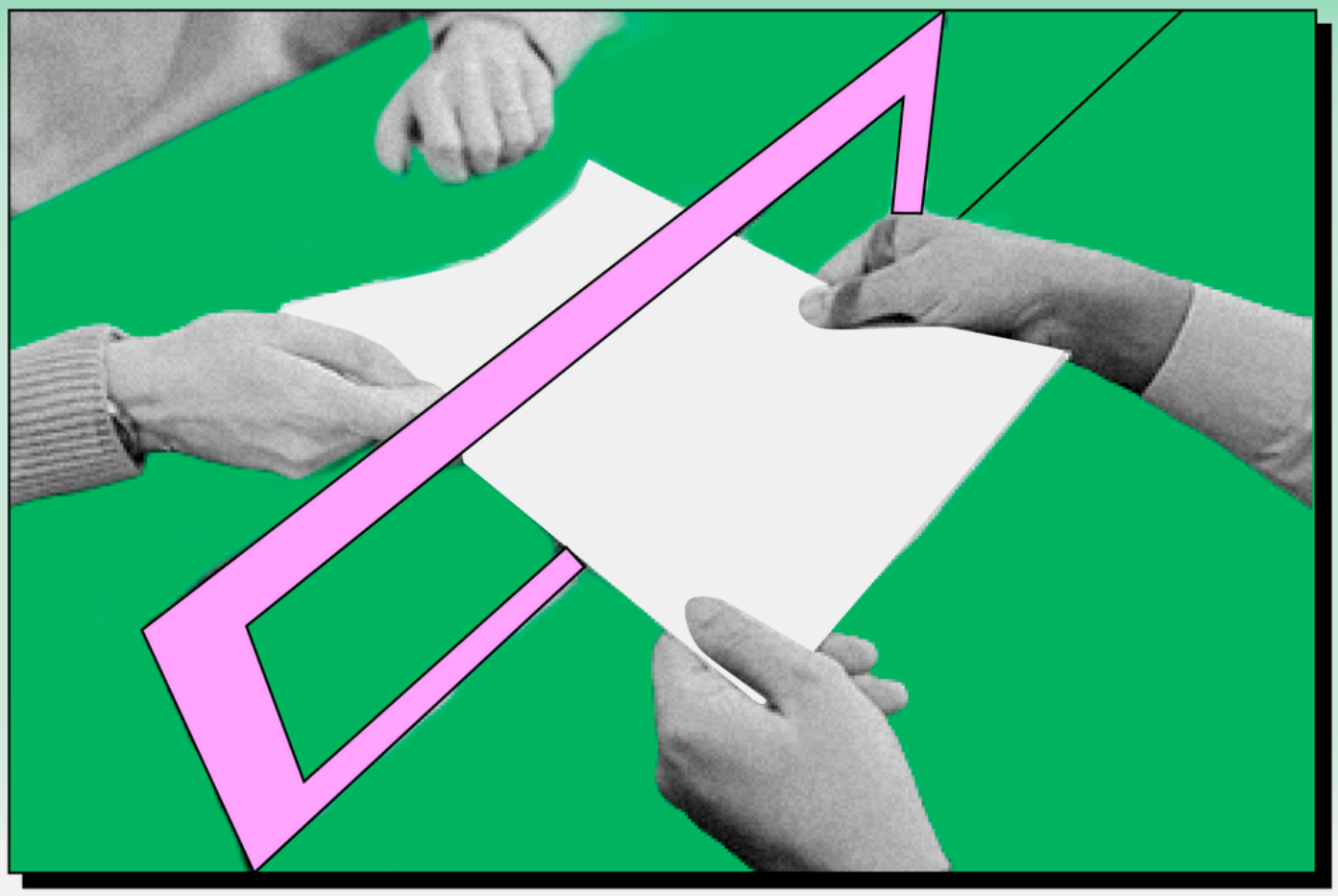
Fundación para el Estado de Derecho

EMPLEO PÚBLICO Y MÉRITO. ¿OBJECIONES PRESIDENCIALES A LA MERITOCRACIA?

Análisis del Proyecto de ley 056 de 2024 Cámara – 345 de 2024 Senado y de las objeciones formuladas por el Gobierno nacional.

Semáforo No. 1 de 2026



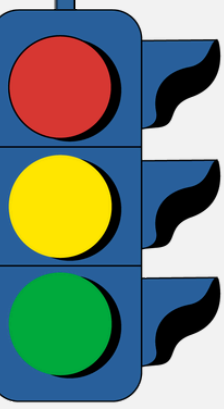
www.fedecolombia.org
ideas@fedecolombia.org

NED NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

Fundación para el Estado de Derecho

Sobre el semáforo del Estado de Derecho

El Semáforo del Estado de derecho es una herramienta de la Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia) que busca alertar sobre los posibles riesgos para el Estado de derecho y para los principios de la democracia constitucional que pueden derivarse de reformas constitucionales, legislativas y actos administrativos. El Semáforo clasifica los proyectos normativos bajo el color correspondiente, así:



El color rojo alerta las **amenazas reales o altamente probables** para el Estado de derecho. Frente a proyectos de ley o actos administrativos, el color rojo indica que los mismos son **contrarios al Estado de derecho o principios constitucionales.** Una clasificación roja debe ser considerada como una **alerta grave** para la opinión pública y las instituciones.

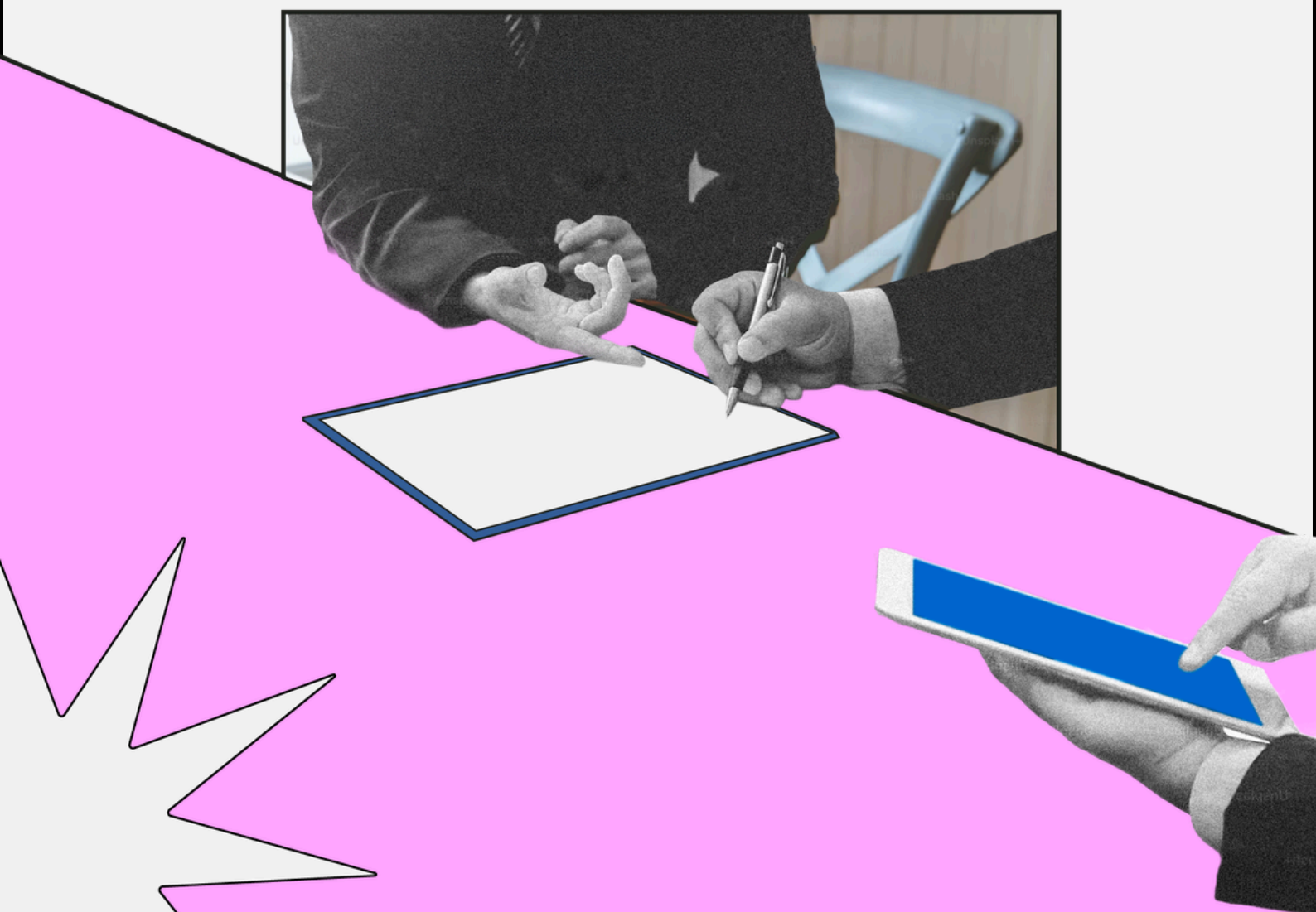
El color amarillo alerta sobre aspectos de la iniciativa que **pueden ser inconvenientes o incompatibles** con la Constitución u otras normas superiores. Se consideran inconvenientes los proyectos que, aunque son válidos por el poder de reforma del Congreso, son perjudiciales por sus consecuencias económicas, sociales o culturales.

El color verde indica que las medidas **son apropiadas, se adecuan y/o fortalecen** los principios y las instituciones del Estado de derecho. Sin embargo, el verde no implica un respaldo absoluto a las iniciativas. Según el caso, FEDe. Colombia identificará con amarillo o rojo las observaciones específicas.

Fundación para el Estado de Derecho

Contexto

En este boletín, FEDe. Colombia analiza el **Proyecto de Ley 056 de 2024 Cámara – 345 de 2024 Senado "Ley de Mérito"** y las objeciones formuladas por el Gobierno nacional. El proyecto, aprobado por el Congreso, busca impedir que las entidades públicas nacionales reduzcan los requisitos para ocupar cargos directivos cuando pretendan favorecer a una persona determinada. La discusión, por tanto, tiene dos planos: el **contenido** del proyecto -¿protege el mérito?- y el **mecanismo** de las objeciones presidenciales -¿qué es, cómo funciona y quién decide al final?-.



Contexto



EN UN MINUTO

Lo que hay que saber:

- **¿Qué dice el proyecto?** prohíbe que las entidades del orden nacional disminuyan los requisitos para acceder a un cargo directivo o a la junta directiva de una empresa con participación estatal, para ajustarlos a las condiciones de una persona determinada. Si desean disminuirlos por razones técnicas, deben motivarlo y pedir antes concepto a Función Pública y al Consejo de Estado.

- **¿Qué hizo el Gobierno?** el 19 de agosto de 2026 lo objetó argumentando que era inconveniente y contrario a la Constitución.

Fundación para el Estado de Derecho



EN UN MINUTO

Lo que hay que saber:

- **¿Qué hizo el Congreso?** una comisión accidental propuso rechazar casi todas las objeciones e insistir en el proyecto, con ajustes. El Senado aprobó ese informe el 22 de septiembre de 2026, la Cámara de Representantes lo aprobó el 23 de septiembre.

- **¿Qué sigue?** como ambas cámaras insistieron, la Corte Constitucional debe decidir si las objeciones por inconstitucionalidad son fundadas. **Cualquier ciudadano puede presentar sus argumentos ante la Corte,** pero el plazo es de apenas tres días.

- **Posición de FEDe:** el proyecto merece luz verde con reparos. **La versión originalmente aprobada presentaba un problema en la creación de una nueva falta disciplinaria,** pues hacía depender la sanción de los requisitos que tuviera "quien le antecedió en el cargo". El texto aprobado después de las objeciones **corrigió ese problema** al eliminar dicha referencia.

2.1 ¿Qué propone el proyecto de ley?

El texto aprobado por el Congreso tiene seis artículos. Su objetivo es sencillo: una vez una entidad ha fijado los requisitos de un cargo directivo, no puede reducirlos libremente. Para hacerlo, en cambio, el artículo 3 del proyecto exige (i) estudios técnicos de la entidad, (ii) estudios del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y (iii) un concepto previo y no vinculante de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Los artículos 4 y 5 del proyecto califican el incumplimiento de esas reglas como una falta disciplinaria gravísima y, para ello, el texto originalmente aprobado incorporaba la siguiente conducta sancionable al Código General Disciplinario: *"[m]odificar los requisitos individuales, disminuyendo los mínimos o estableciendo unos inferiores a quien le antecedió en el cargo"* sin los estudios y conceptos previos.

Durante el trámite legislativo, el DAFP recomendó concentrar el proyecto en la modificación de los manuales específicos de funciones y excluir expresamente cualquier medida relativa a la creación, supresión o reorganización de cargos en las entidades públicas, recomendación que fue acogida por el Congreso[1]. En otras palabras, el proyecto no modifica ni establece reglas para la creación o supresión de cargos en una entidad, sino bajo qué condiciones pueden reducirse los requisitos individuales para ocupar determinados cargos directivos.

---

[1] Departamento Administrativo de la Función Pública, concepto al Proyecto de Ley 056 de 2024 Cámara, Gaceta del Congreso 1497 del 19 de septiembre de 2024, pág. 7; e informe de ponencia para segundo debate, Gaceta del Congreso 2083 del 29 de noviembre de 2024, pág. 7-13.

2.2 ¿Qué objetó el Gobierno?

El Gobierno formuló cuatro objeciones por inconstitucionalidad y varias objeciones por inconveniencia:

Objeción	Para el Gobierno
Relativa al concepto previo de la Sala de Consulta y Servicio Civil. *Artículos 113, 152, 153, 209 y 237 (numeral 3) de la Constitución.*	Convierte la función consultiva del Consejo de Estado en un control previo y obligatorio, estableciendo una "coadministración" del Gobierno con la Rama judicial. Además, regula la administración de justicia, por lo que se trata de una materia que solo puede desarrollarse mediante una ley estatutaria.
Por la supuesta invasión de competencias del Ejecutivo y "petrificación" de requisitos. *Artículos 189 (numerales 11 y 14), 122, 125 y 150) de la Constitución.*	Definir los requisitos de estos cargos es una facultad exclusiva del presidente de la República. Prohibir la reducción de los requisitos para acceder a un cargo dificulta modificar y actualizar los perfiles, y limita la libertad para escoger a quienes ocuparán cargos de confianza.
Relacionada con la falta disciplinaria. *Artículos 13, 29, 40 (numeral 7), 122 y 125 de la Constitución.*	A la hora de imponer la sanción, comparar las características del designado con las de la persona que ocupó antes el cargo es problemático, pues ésta podía tener una formación o experiencia mayor de la exigida. Es excesivo que la reducción de esos requisitos constituyera una falta disciplinaria gravísima.

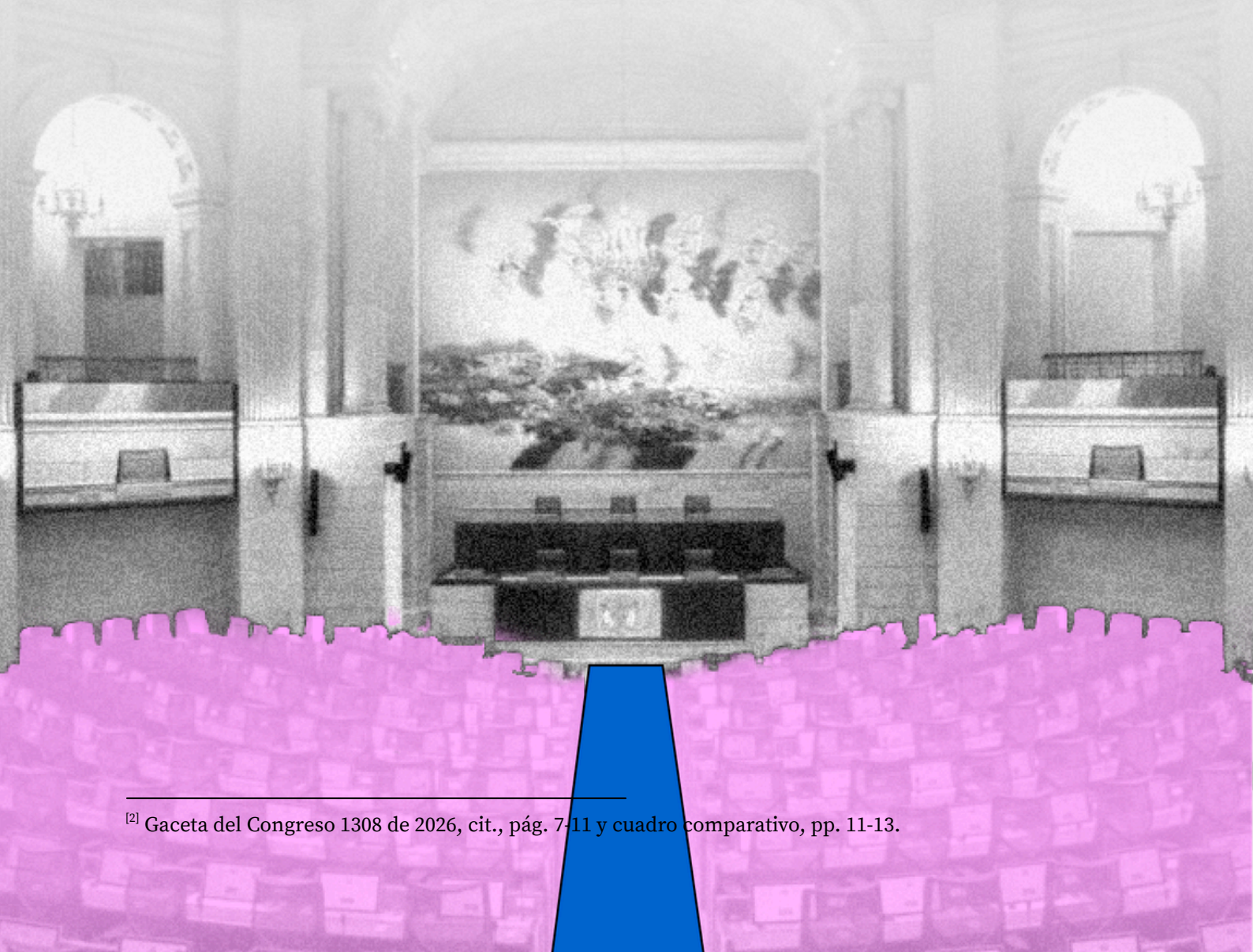
2.2 ¿Qué objetó el Gobierno?

Objeción	Para el Gobierno
Por vulneración del principio de unidad de materia. *Artículos 158 y 169 de la Constitución.*	El título y el artículo 1 se refieren a todo el sector público del orden nacional -incluidas las ramas Legislativa y Judicial y los órganos autónomos y de control-, mientras que el resto del articulado aplica principalmente a la rama Ejecutiva.
Por razones de inconveniencia.	El proyecto es innecesario porque el Decreto Ley 770 de 2005 ya fija requisitos mínimos para ocupar cargos directivos. Los conceptos previos pueden retrasar la modificación de los perfiles y la provisión de los cargos. La rigidez del procedimiento puede dificultar la actualización de los perfiles exigidos y el relevo generacional.

2.3 ¿Qué respondió el Congreso?

La comisión accidental propuso **acoger** únicamente el reparo sobre el título -que ahora señala que el proyecto de ley "establece criterios y límites" para la disminución de requisitos- e **insistir con modificaciones** en los demás artículos.

Los cambios más importantes son tres. Primero: se redujo el alcance de la norma para concentrarse en prohibir la **disminución "particularizada" de requisitos,** esto es, la que busca ajustar el perfil a una persona o favorecer su nombramiento. Segundo: los conceptos del DAFP y del Consejo de Estado se declaran expresamente **"previos, expresos, no vinculantes".** Tercero: la falta disciplinaria elimina la referencia al antecesor en el cargo y exige demostrar el **dolo o culpa gravísima**[2]**.**



[2] Gaceta del Congreso 1308 de 2026, cit., pág. 7-11 y cuadro comparativo, pp. 11-13.

Fundación para el Estado de Derecho

¿QUÉ PASA CUANDO EL GOBIERNO OBJETA UN PROYECTO DE LEY?

En Colombia, un proyecto aprobado por el Congreso solo se convierte en ley cuando el presidente de la República lo **sanciona** -artículo 157 de la Constitución-. Antes de hacerlo, el Gobierno puede devolverlo con **objeciones**: su último momento para oponerse. Sin embargo, esto no pone fin al trámite legislativo. La Corte Constitucional ha dicho que las objeciones gubernamentales son una manifestación del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público y *"una etapa más en la formación de las leyes"*[3] , por lo que la insistencia de las cámaras solo demuestra una *"discrepancia de orden jurídico entre el Gobierno y el Congreso"*[4] que, cuando se fundamenta en motivos constitucionales, resuelve la Corte.

Hay dos clases de objeciones:

- **Por inconveniencia:** el Gobierno considera que existen razones económicas, sociales o políticas para que el proyecto sea reconsiderado. Se trata de un *"mecanismo de control político"*[5] Si ambas cámaras insisten por mayoría absoluta, el presidente **debe sancionar** el proyecto de ley. La Corte Constitucional **no** interviene cuando se formulan este tipo de objeciones[6].

[3] Corte Constitucional, Sentencia C-633 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero.
[4] Corte Constitucional, Sentencia C-1152 de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto.
[5] Corte Constitucional, Sentencia C-634 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.
[6] Corte Constitucional, Sentencia C-028 de 2021, M.P. Alberto Rojas Ríos. También: Sentencia C-284 de 2016, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza.

- **Por inconstitucionalidad:** el Gobierno considera que el proyecto de ley viola la Constitución u otra norma superior. Si ambas cámaras insisten, el proyecto va a la Corte Constitucional, **que decide de forma definitiva.**

Cuando las objeciones son mixtas -es decir, tanto por inconveniencia como por inconstitucionalidad-, como en este caso, las cámaras deben examinar cada una. No obstante, la discusión de conveniencia se agota en el Congreso y solo la constitucional pasa a la Corte. Si una cámara acepta las objeciones y la otra las rechaza, el proyecto se archiva.

La siguiente tabla resume cada etapa del trámite y muestra qué ocurrió en este caso:

Etapa	¿Qué pasa?	¿Qué sucedió en este caso?
Aprobación del proyecto *Artículos 157 y 160 de la Constitución.*	El proyecto debe ser aprobado por ambas cámaras en cuatro debates.	La Cámara de representantes aprobó el proyecto de ley el 4 de diciembre de 2024; el Senado lo aprobó el 10 de junio de 2026.
Objeción *Artículos 165 a 167 de la Constitución.*	Antes de sancionarlo, el Gobierno puede devolver el proyecto al Congreso con objeciones por inconveniencia o inconstitucionalidad, dentro del término previsto en la Constitución.	El Gobierno formuló objeciones el 19 de agosto de 2026; la Cámara de Representantes las recibió el 20 de agosto.

Etapa	¿Qué pasa?	¿Qué sucedió en este caso?
Comisión accidental *Artículo 161 de la Constitución; artículos 186 y 187 de la Ley 5 de 1992; Sentencia C-076 de 2025.*	Una comisión integrada por congresistas de ambas cámaras estudia las objeciones y presenta un informe en el que propone acogerlas o rechazarlas.	Las mesas directivas del Senado y la Cámara designaron la comisión accidental el 2 de septiembre de 2026. Su informe de objeciones fue publicado el 17 de septiembre.
Votación en plenarias *Artículo 167 de la Constitución.*	Senado y Cámara deben pronunciarse sobre las objeciones. Para insistir en el proyecto se requiere mayoría absoluta en ambas cámaras.	El Senado aprobó el informe el 22 de septiembre de 2026; la Cámara de Representantes lo aprobó el 23 de septiembre.
Registro ante la Corte *Artículo 32 del Decreto 2067 de 1991.*	Si ambas cámaras insisten frente a las objeciones por inconstitucionalidad, el proyecto y las razones de la insistencia se remiten a la Corte Constitucional.	Aprobada la insistencia por ambas cámaras, el proyecto será remitido a la Corte Constitucional para que resuelva las objeciones por inconstitucionalidad.

Etapa	¿Qué pasa?	¿Qué sucedió en este caso?
Intervención ciudadana y Procurador *Artículo 32 del Decreto 2067 de 1991.*	Una vez registrado el expediente, los ciudadanos pueden presentar argumentos a favor o en contra del proyecto. El Procurador también presenta un concepto.	Recibido el expediente por la Corte, los ciudadanos podrán presentar intervenciones dentro de los tres días siguientes.
Decisión *Decreto 2067 de 1991, artículos 33 y 35.*	La Corte resuelve las objeciones por inconstitucionalidad. Si las rechaza, el proyecto debe ser sancionado. Si las objeciones prosperan parcialmente, el texto vuelve al Congreso para ser ajustado.	La Corte Constitucional deberá decidir si las objeciones por inconstitucionalidad son fundadas.



PARA ENTENDER LA DECISIÓN

¿Qué significa "insistir con modificación"?

Durante la reconsideración, el Congreso solo puede acoger las objeciones, rechazarlas o introducir modificaciones **directamente relacionadas con ellas.** La Corte ha aceptado que el Congreso puede rechazar una objeción formulada por el Gobierno y, al mismo tiempo, hacer ajustes al proyecto. En este caso, y siempre que las objeciones sean por inconstitucionalidad, la Corte debe decidir definitivamente si el texto modificado es compatible con la Constitución[7].

En este caso, el título se modificó -aceptando la objeción-, así que allí la controversia desaparece. Frente a los artículos 1 a 5, el Congreso **rechazó** las objeciones pero **modificó** el texto, así que la Corte deberá examinar el nuevo proyecto de ley a la luz de los reparos formulados por el Gobierno.

[7] Corte Constitucional, Sentencia C-633 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero.



LLAMADO A LA CIUDADANÍA

¿Cómo presentar una intervención ante la Corte?

El artículo 32 del Decreto Ley 2067 de 1991 prevé que, una vez registrado el proyecto en la Corte, cualquier ciudadano puede presentar **impugnaciones y defensas** al proyecto de ley. Estos son los pasos:

1. **Esté atento al registro.** El presidente del Congreso radicará el expediente en la Secretaría General de la Corte. Los expedientes de objeciones presidenciales se identifican con la sigla OG y un número consecutivo[8].

2. **El plazo para intervenir.** El término para intervenir es de **tres días siguientes al registro.** Es mucho más corto que el de una demanda de inconstitucionalidad: prepare su escrito con anticipación.

3. **Identifíquese.** Relacione su nombre completo, número de cédula, correo para notificaciones y número del expediente.

[8] Cuando la Corte Constitucional reciba el expediente, podrá consultar su trámite y contenido aquí.



LLAMADO A LA CIUDADANÍA

¿Cómo presentar una intervención ante la Corte?

4. **Diga si defiende o impugna** el proyecto, y frente a cuál de las objeciones.

5. **Argumente en clave constitucional.** La Corte no decide sobre la inconveniencia de la iniciativa; no explique si la ley es buena o mala. Justifique por qué el proyecto normativo viola o no la Constitución.

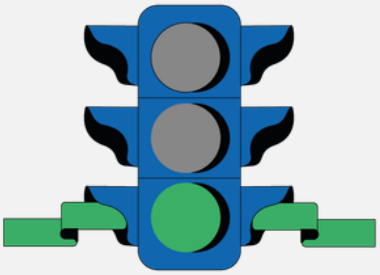
6. **Radique la intervención.** Durante la etapa de intervención ciudadana, la Corte habilitará en su página web la opción para remitir el escrito[9]. Seleccione el tipo de proceso -objeciones gubernamentales-, el expediente y conserve la constancia de envío.

Este Semáforo puede ser un insumo para preparar su intervención.

[9] Puede consultar el canal para remitir intervenciones y conceptos dentro del término de fijación aquí.

TEST DEL SEMÁFORO

FEDe. Colombia aplica el test del Semáforo al texto que aprobó el Congreso después de estudiar las objeciones del Gobierno. El análisis aborda primero las objeciones por inconstitucionalidad y luego las objeciones por inconveniencia.



Primero, el mérito fortalece el buen gobierno, la transparencia y la lucha contra la corrupción:

La Constitución establece que los empleos públicos son, por regla general, de carrera. También dispone que el ingreso y el ascenso dependen de que el aspirante acredite los méritos y calidades que fije la ley (artículo 125, en concordancia con los artículos 130, 131 y 209). La Corte Constitucional ha precisado que el mérito es un principio transversal a todos los empleos públicos, aunque su intensidad varía según la naturaleza del cargo. En los de libre nombramiento y remoción coexiste con la facultad de la autoridad para escoger a la persona, pero no desaparece: el Ejecutivo debe verificar los requisitos y procurar que quien ocupe el cargo tenga los conocimientos, la experiencia y las aptitudes que exige la función[10]. Por ello, incluso en estos empleos, *"la competencia profesional es el criterio que prevalecerá"*[11].

[10]Corte Constitucional, Sentencia C-503 de 2020, M.P. Alejandro Linares Cantillo.
[11]Artículo 49, numeral 1, de la Ley 909 de 2004. También: Corte Constitucional, Sentencia C-093 de 2020, M.P. Alberto Rojas Ríos

De hecho, los requisitos para acceder a un cargo son una garantía de **igualdad** en el acceso a la función pública -derecho fundamental reconocido en el artículo 40, numeral 7, de la Constitución-. Cuando se disminuyen para ajustarse a una persona determinada se cambian las reglas para uno solo y se desconocen la imparcialidad y la moralidad administrativas -reconocidos como principios de la función administrativa por el artículo 209 constitucional-.

Entonces, el proyecto no elimina la discrecionalidad para escoger a una persona de confianza, pues la autoridad conserva la facultad de elegir libremente **entre quienes cumplen el perfil.** Lo que impide es que los requisitos se modifiquen para ajustarse al perfil de una persona.

FEDe. Colombia **valora positivamente** la finalidad de la iniciativa. El ajuste introducido por el Congreso la hace aún más clara al señalar que su propósito es que toda disminución de requisitos *"responda a criterios objetivos e impersonales".*

Segundo, la competencia del Congreso para regular el empleo público es una expresión de la democracia representativa:

El Gobierno sostiene que fijar los requisitos de los empleos es una competencia **privativa** del presidente de la República. Esta objeción no se sostiene. La misma norma invocada por el Gobierno -artículo 189, numeral 14, de la Constitución-, dice que el presidente crea, fusiona o suprime empleos **"conforme a la ley"**. A su turno, el artículo 150 constitucional le encarga al Congreso determinar la estructura de la administración nacional -numeral 7- y expedir las leyes que rigen el ejercicio de las funciones públicas -numeral 23-.

Sobre este asunto, la jurisprudencia es clara: salvo los cargos cuyos requisitos fija directamente la Constitución, *"corresponde al Congreso establecerlos por medio de ley, sea cual fuere la clase o el nivel del empleo, esto es, de carrera, de libre nombramiento y remoción, o de concurso público"*[12]. Si el Congreso puede fijar los requisitos, también puede fijar las condiciones para rebajarlos.

Tampoco hay "petrificación". Ninguna ley puede impedir que una ley posterior la modifique o derogue[13]. Y el proyecto tampoco lo pretende. Que una norma vigente limite al poder Ejecutivo es, sencillamente, la consecuencia del principio de legalidad. Además, el proyecto de ley no congela los requisitos. El artículo 3 permite reducirlos, pero exige que la entidad justifique la decisión y obtenga los estudios y conceptos allí previstos.

CÁPSULA JURISPRUDENCIAL

"Al hacer un análisis sistemático de estos preceptos constitucionales [artículos 150, numerales 7 y 23 de la Constitución] resulta claro para la Corte que, con excepción de los empleos respecto de los cuales el mismo constituyente ha señalado los requisitos y calidades que deben reunir los aspirantes a ocuparlos que, generalmente son los más altos cargos del Estado, corresponde al Congreso establecerlos por medio de ley, sea cual fuere la clase o el nivel del empleo, esto es, de carrera, de libre nombramiento y remoción, o de concurso público"[14]

[12]Corte Constitucional, Sentencia C-408 de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentería. También en: Sentencia C-793 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.
[13]Corte Constitucional, Sentencia C-901 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
[14]Corte Constitucional, Sentencia C-408 de 2001, M.P Jaime Araujo Rentería.

Tercero, la función consultiva del Consejo de Estado respeta el gobierno constitucional y la separación de poderes:

El artículo 237, numeral 3, de la Constitución establece que el Consejo de Estado es el supremo cuerpo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, *"debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen".* El proyecto precisamente emplea esa habilitación constitucional. La Corte Constitucional ha dicho que *"no existe ninguna cláusula constitucional que limite la competencia del legislador para regular la función consultiva del Consejo de Estado ni para señalar las funciones a cargo de la SCSC"*[15], siempre que respete la separación entre las funciones consultivas y las funciones jurisdiccionales del Consejo de Estado.

Además, el Gobierno interpreta que el concepto sería vinculante. Sin embargo, el proyecto de ley exige **pedir** el concepto, mas no exige que sea favorable. Incluso, como ha reconocido la Corte Constitucional, los conceptos de la Sala de Consulta *"no son actos administrativos, ni una providencia judicial"* ni tienen, por regla general, fuerza vinculante[16].

Por esa razón, FEDe. Colombia **valora positivamente** que el texto elaborado por la comisión accidental despeje cualquier duda al precisar que los conceptos serán *"previos, expresos, no vinculantes, de naturaleza consultiva y en ningún caso sustituirán o desplazarán la competencia decisoria de la autoridad correspondiente".*

[15]Corte Constitucional, Sentencia C-031 de 2023, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.
[16]Corte Constitucional, Sentencia SU-214 de 2022, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

Por las mismas razones expuestas, no se requería que el proyecto fuera tramitado como una ley estatutaria. La reserva de ley estatutaria debe interpretarse de forma restrictiva y solo cubre los elementos estructurales de la administración de justicia[17]. Agregar un caso de consulta dentro de un procedimiento administrativo no modifica competencias jurisdiccionales, procesos judiciales, ni garantías de acceso a la justicia.

Cuarto, el proyecto respeta el imperio de la ley y el principio de legalidad:

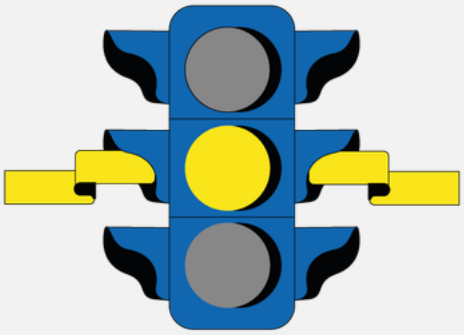
El principio de unidad de materia (artículo 158 de la Constitución) exige una conexidad temática, causal, teleológica o sistemática entre las disposiciones y el núcleo de la ley. Además, la interpretación del principio de unidad de materia debe ser razonable y respetuosa del principio democrático[18].

Del análisis del texto aprobado se desprende que todo el articulado trata un mismo asunto: la reducción de requisitos para ocupar cargos directivos. Que el título sea más amplio que algunas de sus disposiciones no rompe esa conexidad, pues el artículo 169 de la Constitución exige que el título corresponda al contenido de la ley, no que cada disposición abarque todo lo que el título anuncia.

En cualquier caso, el Congreso acogió la objeción sobre el título, que ahora se refiere a *"empleos del nivel directivo del orden nacional",* de modo que esta controversia ya no será resuelta por la Corte.

---

[17]Corte Constitucional, Sentencia C-055 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero. La Sentencia C-127 de 2020 precisó que la reserva de ley estatutaria opera frente a las disposiciones que (i) afectan la estructura general de la administración de justicia, (ii) garantizan la efectividad de sus principios generales o (iii) desarrollan aspectos sustanciales de esa rama.
[18]Corte Constitucional, Sentencia C-019 de 2024, M.P. Diana Fajardo Rivera.



Observaciones y alertas:

FEDe. Colombia formula varios reparos al proyecto y a las modificaciones aprobadas por el Congreso. El primero coincide con una objeción acertada del Gobierno:

Primero, la falta disciplinaria original tenía un problema de tipicidad, y el Congreso lo corrigió:

En este punto la objeción del Gobierno tenía razón. El artículo 5 aprobado tomaba como parámetro de la falta disciplinaria los requisitos de *"quien le antecedió en el cargo"*. Así, la hoja de vida de una persona -que, por ejemplo, podía tener un doctorado y veinte años de experiencia aunque el manual exigiera cinco años y un título profesional- terminaba completando la falta disciplinaria, cuando esta solo puede determinarse a partir de parámetros objetivos consagrados en la ley. Aunque la jurisprudencia admite cierta apertura en los tipos disciplinarios, exige que sus elementos sean determinables con criterios objetivos, con especial rigor en las faltas gravísimas[19].

[19] Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y Sentencia C-321 de 2021, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

El Gobierno advirtió oportunamente este problema y sugirió sustituir la referencia al antecesor por los requisitos del manual vigente. El texto de insistencia hace eso: ahora la falta solo se configura al disminuir requisitos sin surtir el procedimiento previo y siempre que se demuestre que la intención era favorecer a una persona. Con ello, para FEDe. Colombia, **el reproche constitucional queda superado.**

Queda, sin embargo, una duda sobre la forma en que está redactada la falta. La norma exige que la disminución de requisitos se haga *"con la finalidad de adecuarlos a las condiciones particulares de una persona determinada o facilitar o favorecer su nombramiento, designación o vinculación "*. Eso supone actuar deliberadamente con ese propósito, lo que corresponde al dolo. En cambio, la culpa gravísima sanciona una actuación extremadamente descuidada, aunque no exista la intención de producir ese resultado.

Por eso, no es claro cómo una conducta que exige que el autor actúe con una intención específica podría cometerse también a título de culpa gravísima. Por lo demás, el proyecto no establece responsabilidad objetiva como afirmaba el Gobierno: el Código General Disciplinario ya exige probar la ilicitud de la conducta y demostrar la culpabilidad para imponer una sanción. La Corte Constitucional también ha reconocido un amplio margen al legislador para definir y clasificar las faltas[20].

[20]Corte Constitucional, Sentencia C-284 de 2016, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Segundo, alcance y eficacia de la prohibición de disminuir requisitos para favorecer a una persona determinada:

El texto de insistencia cambió el núcleo del proyecto. En lugar de prohibir, como regla general, la disminución de requisitos, la permite cuando responda a necesidades objetivas del servicio, razones de organización administrativa, modificación de las funciones, naturaleza del empleo o la actividad, u otros criterios técnicos verificables. Solo prohíbe la que tenga por finalidad adecuar los requisitos a las condiciones de una persona determinada o favorecer su nombramiento (artículos 2 y 3). Es una fórmula más precisa y más defendible ante la Corte, pero el control que establece no será claro ni sencillo.

La entidad debe motivar la decisión en razones objetivas, generales e impersonales, y solicitar dos conceptos previos, uno al Departamento Administrativo de la Función Pública y otro a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Ninguno es vinculante, y la ley no dice qué ocurre si son contradictorios, ni si la entidad debe explicar por qué se aparta de ellos. Además, la prohibición se refiere solo a la disminución de requisitos. Un perfil puede ajustarse a una persona sin reducir el nivel de exigencia, por ejemplo cambiando la disciplina académica o el tipo de experiencia requeridos, y ese cambio podría quedar por fuera de la regla.

Tercero, el término de 30 días para los conceptos quedó en la motivación, pero no en el texto:

El Gobierno objetó, por inconveniencia, que el procedimiento no tenía términos, lo que podía demorar la provisión de cargos. La preocupación es válida. La motivación del informe de la comisión accidental anuncia un término de treinta (30) días hábiles para emitir los conceptos, vencido el cual la autoridad podría continuar el trámite, pero ese término no quedó en el texto de insistencia.

Como el proyecto no establece reglas propias, el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil quedaría sujeto al régimen general de la función consultiva (artículo 112 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), que no fue pensado para este trámite: no fija un plazo para responder, prevé que las consultas se formulen por conducto de los ministros y directores de departamento administrativo, mientras el proyecto habla de "la autoridad competente", incluidas entidades de otras ramas y empresas con participación estatal, y somete los conceptos a una reserva de seis meses, prorrogable por el Gobierno hasta cuatro años. Además, la Sala, integrada por cuatro magistrados, tendría que pronunciarse sobre cada disminución de requisitos de los empleos directivos del orden nacional.

PUNTO CLAVE

Cinco claves para entender la decisión que tomará la Corte:

1. **Competencia restringida.** La Corte solo examina las objeciones de inconstitucionalidad. Las de inconveniencia quedaron resueltas definitivamente en el Congreso y estos debates no pueden reabrirse bajo otra denominación.

2. **Control del trámite.** Antes de la decisión de fondo, la Corte verifica que las objeciones se hayan presentado dentro del término que establece el artículo 166 constitucional[21] y que la insistencia cumplió los requisitos: que el informe haya sido publicado antes de las deliberaciones, el anuncio previo de la votación, la mayoría absoluta en ambas cámaras y la aprobación de un mismo texto.

3. **Alcance del control.** La Corte examina el texto aprobado por el Congreso al resolver las objeciones y determina si los cambios corrigen los problemas señalados por el Gobierno.

4. **Libertad de configuración legislativa.** La fijación de requisitos de los empleos y la clasificación de faltas disciplinarias son materias en las que el Congreso cuenta con una amplia libertad de configuración.

5. **Alcance de la decisión.** La Corte solo decide sobre las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno. Después, cualquier ciudadano podrá demandar la ley por razones distintas

[21] El Gobierno cuenta con seis días para devolver con objeciones los proyectos de hasta 20 artículos; con diez días, si contienen entre 21 y 50 artículos; y veinte días, si tienen más de 50 artículos. Si no formula las objeciones dentro del término aplicable, el presidente debe sancionar y promulgar el proyecto.

Fundación para el Estado de Derecho

POSICIÓN DE FEDe. COLOMBIA

El Proyecto de Ley 056 de 2024 Cámara -345 de 2024 Senado obtiene **luz verde con reparos.** Protege el mérito y la igualdad en el acceso a los cargos directivos, fue aprobado en el marco de la competencias del Congreso, y usa una habilitación expresa de la Constitución para solicitar un concepto al Consejo de Estado. De las cuatro objeciones de inconstitucionalidad, solo la referida a que la falta disciplinaria que tomaba como referencia al antecesor en el cargo era atendible, y el texto de insistencia la corrigió.

En consecuencia, FEDe. Colombia:

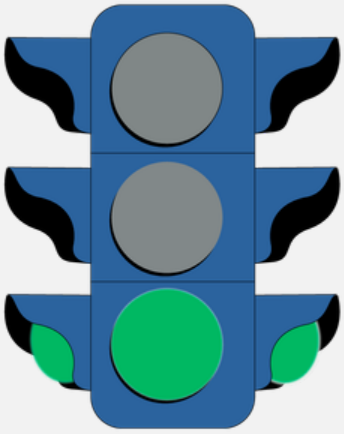
- **A la Corte Constitucional:** solicita declarar infundadas las objeciones relativas a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, a la reserva de ley estatutaria, a las usurpación de competencias del Ejecutivo, y a la unidad de materia, y constatar que la modificación del artículo 5 supera el reparo de tipicidad.

- **Al Gobierno nacional:** invita a reglamentar el procedimiento del artículo 3 con términos razonables e indicadores objetivos que permitan detectar las disminuciones “a la medida” de los requisitos para ocupar cargos públicos.

- **A la ciudadanía:** invita a presentar intervenciones ante la Corte Constitucional dentro del término de tres días que sigue al registro del proyecto.

Fundación para el Estado de Derecho

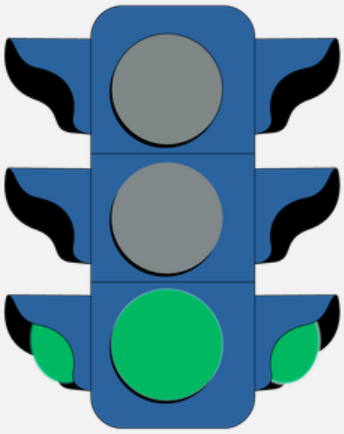
SÍNTESIS: ¿QUIÉN TIENE LA RAZÓN?



Objeción o asunto: Concepto previo de la Sala de Consulta y Servicio Civil como “coadministración”.

Tipo: Inconstitucional.

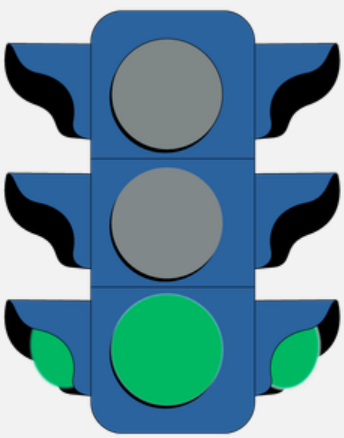
Evaluación de FEDe: Infundada. El concepto no es vinculante (artículo 237, numeral 3, de la Constitución). El texto de insistencia lo dice expresamente.



Objeción o asunto: Reserva de ley estatutaria.

Tipo: Inconstitucional.

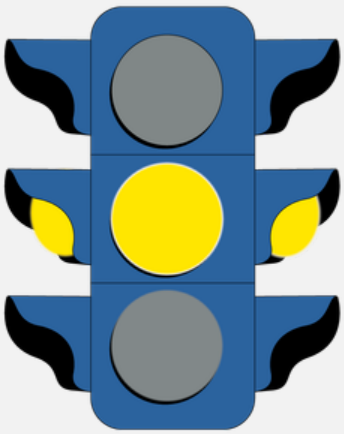
Evaluación de FEDe: Infundada. La función consultiva no es jurisdiccional. La reserva de ley estatutaria debe interpretarse de forma restrictiva.



Objeción o asunto: Unidad de materia y título.

Tipo: Inconstitucional.

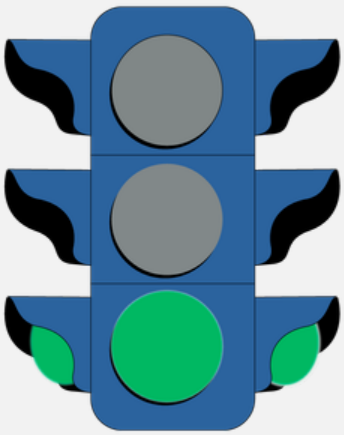
Evaluación de FEDe: La Comisión modificó el título para armonizarlo con el articulado.



Objeción o asunto: *Falta disciplinaria por no reunir los requisitos de "quien le antecedió en el cargo".*

Tipo: Inconstitucional.

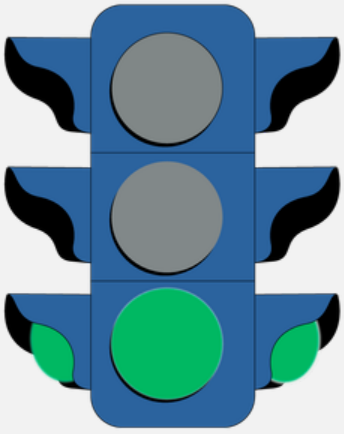
Evaluación de FEDe: La objeción era atendible, pero el Congreso la corrigió. Persiste una duda sobre la compatibilidad entre la finalidad exigida para que se configure la falta y la culpa gravísima.



Objeción o asunto: Invasión de competencias del Ejecutivo y "petrificación".

Tipo: Inconstitucional.

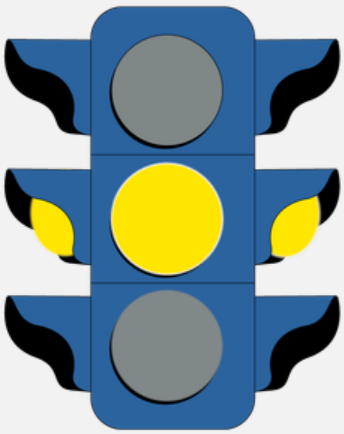
Evaluación de FEDe: Infundada. La facultad del artículo 189, numeral 14, de la Constitución se ejerce "conforme a la ley".



Objeción o asunto: *Redundancia con el Decreto Ley 770 de 2005.*

Tipo: Inconveniencia.

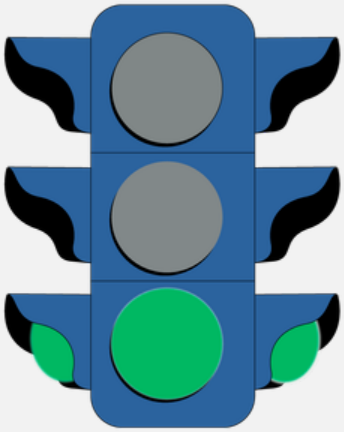
Evaluación de FEDe: El decreto fija unos mínimos generales para ocupar cargos del nivel central; el proyecto regula la reducción individual de perfiles.



Objeción o asunto: Demoras por los conceptos previos.

Tipo: Inconveniencia.

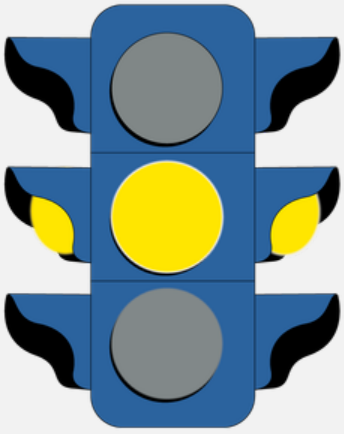
Evaluación de FEDe: Atendible. El término de 30 días quedó en la motivación, no en el texto. El concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado quedaría sujeto al régimen general: sin plazo, con reserva de seis meses y sin claridad sobre quién puede solicitarlo.



Objeción o asunto: Barreras al relevo generacional.

Tipo: Inconveniencia.

Evaluación de FEDe: Infundada. El artículo 3 permite reducciones cuando se surta el procedimiento.



Objeción o asunto: Eficacia de la fórmula .

Tipo: Observación de FEDe.

Evaluación de FEDe: La prohibición es más precisa, pero el control será difícil: dos conceptos no vinculantes que pueden ser contradictorios, y una regla que no cubre los ajustes del perfil que no reducen requisitos.

Fundación para el Estado de Derecho



Semáforo No. 1 de 2026

EMPLEO PÚBLICO Y MÉRITO. ¿OBJECIONES PRESIDENCIALES A LA MERITOCRACIA?

www.fedecolombia.org
ideas@fedecolombia.org

NED NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD