



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera ponente: Ana María Charry Gaitán

Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo dos mil veintiséis (2026)

Número único: 11-001-03-06-000-2026-00068-00

Radicación interna: 2561

Consultante: Ministerio del Interior

Asunto: Implementación de la Ley 2492 de 2025 en el marco de las restricciones de la Ley 996 de 2005 – Ley de garantías electorales

El ministro del Interior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 237 (numeral 3) de la Constitución Política y 112 (numeral 1) de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil conceptuar sobre la implementación de la Ley 2492 de 2025, durante la vigencia de las restricciones de la Ley 996 de 2005.

I. ANTECEDENTES

En el escrito dirigido a la Sala, el ministro del Interior expuso las siguientes consideraciones:

1. La Ley 2492 de 2025, «[p]or medio de la cual se establece el cambio de denominación de los «Inspectores de Policía» por «Inspectores de Convivencia y Paz» y se ordenan otros lineamientos que contribuyan a la convivencia y a la paz nacional y se dictan otras disposiciones», estableció en su artículo 8 un término de seis (6) meses, contados desde su promulgación, para que las entidades territoriales ajustaran su planta de personal, manual de funciones y estructura administrativa.
2. El Departamento Administrativo de la Función Pública ha reiterado que dicho plazo es obligatorio, no puede ser suspendido por circulares administrativas y tiene plena vigencia jurídica.
3. Por su parte, el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 (Ley de Garantías Electorales) prohíbe, durante el período preelectoral, la modificación de la nómina estatal.
4. Diversas circulares conjuntas han interpretado que los ajustes de planta de personal que impliquen la creación, supresión, provisión de cargos o la modificación

de grados salariales constituyen una modificación a la nómina, y, por tanto, estarían restringidos durante la vigencia de la Ley de Garantías.

5. Por consiguiente, por una parte, existe «el deber legal inmediato y obligatorio de implementar la Ley 2492 de 2025», y, por la otra, «la prohibición temporal de modificar la nómina en período electoral».

6. Lo anterior, hace necesario establecer si la implementación de la reforma ordenada por la Ley 2492 de 2025 puede realizarse durante la vigencia de la Ley de Garantías o, por el contrario, debe diferirse hasta la superación de la restricción electoral.

Con fundamento en lo expuesto, el ministro del Interior planteó las siguientes:

II. PREGUNTAS

1. ¿La modificación de la planta de personal efectuada como consecuencia de lo ordenado en la Ley 2492 de 2025 se encuentra cobijada por la prohibición señalada en el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005?

2. En consecuencia, ¿es jurídicamente viable la modificación de la planta de personal de los entes territoriales para dar cumplimiento a la Ley 2492 de 2025 durante la aplicación de la restricción temporal contenida en el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005?

III. CONSIDERACIONES

A. Planteamiento de los problemas jurídicos

Teniendo en cuenta que la Ley 2492 de 2025¹ tiene como uno de sus objetivos principales modificar la denominación de los «Inspectores de Policía» por «Inspectores de Convivencia y Paz» e implementar medidas técnicas, administrativas y de capacitación que fortalezcan el funcionamiento de las Inspecciones respectivas, a partir de las preguntas formuladas y los antecedentes expuestos, la Sala abordará los siguientes problemas jurídicos:

i) ¿Las modificaciones a la planta de personal de los entes territoriales necesarias para implementar las medidas de modernización del cargo de inspector de policía —ahora denominado inspector de convivencia y paz—, así como las destinadas al fortalecimiento institucional de las inspecciones bajo su competencia, ordenadas por la Ley 2492 de 2025, están limitadas por la restricción prevista en el párrafo

¹ Por medio de la cual se establece el cambio de denominación de los "Inspectores de Policía" por "Inspectores de Convivencia y Paz" y se ordenan otros lineamientos que contribuyan a la convivencia y a la paz nacional y se dictan otras disposiciones

del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 que prohíbe modificar la nómina dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones a cargos de elección popular?

ii) ¿Está permitido modificar las plantas de personal de los entes territoriales en vigencia de la restricción temporal a la modificación de su nómina contenida en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, para dar cumplimiento a las medidas ordenadas por la Ley 2492 de 2025?

Para responder a estos problemas jurídicos, la Sala se referirá a las siguientes temáticas: i) prohibiciones de la Ley 996 de 2005 en relación con la nómina estatal y la planta de personal; ii) efectos de la Ley 2492 de 2025 en el sistema de administración de personal en los entes territoriales; iii) reclasificación del empleo y sus implicaciones en la planta de personal, iv) Ley de garantías electorales frente al deber de cumplimiento de mandatos legales dentro de plazos fijados por el legislador y v) el caso concreto.

B. Desarrollo argumentativo

1. Prohibiciones de la Ley 996 de 2005 en relación con la nómina estatal y la planta de personal

Un antecedente a la Ley 996 de 2005 sobre garantías electorales, se encuentra en la protección a los derechos de participación política de los servidores públicos, que originariamente se introdujo en el artículo 127 de la Constitución de 1991. En efecto, en dicha norma constitucional se admite su participación en actividades políticas, pero se reconoce que tal derecho tiene limitaciones dadas por la propia Carta Política, y que debe ser objeto de regulación por vía de ley estatutaria.

En ese orden, antes de la expedición de la ley estatutaria, tanto la Corte Constitucional² como la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado³ interpretaron que los límites constitucionales al derecho de participación en política de los funcionarios del Estado, cuyo incumplimiento se materializaba en un abuso del derecho, se concretaban en:

- (i) utilizar la autoridad de la cual está investido para ponerla al servicio de una causa política; (ii) usar los elementos destinados al servicio público para hacer proselitismo o desempeñar en cualquier sentido la actividad política electoral; (iii) usar, con los mismos fines, información reservada a la cual tenga acceso por razón de su cargo; (iv) exonerarse del cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, con el

² Corte Constitucional, sentencia C-454 de 1993.

³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 3 de diciembre de 2013. Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00534-00(2191 y 2191 adición).

pretexto de ejercer el derecho de participación en política; (v) disponer del tiempo de servicio u horario de trabajo para gestionar ese tipo de intereses⁴.

Este referente es de la mayor relevancia, pues de forma independiente a los desarrollos legislativos posteriores, la definición del derecho de participación en política de los empleados públicos cuenta con condiciones muy bien delimitadas de aplicación, desde la propia Constitución, lo que significa que estas tienen un rango superior y carácter prevalente.

Posteriormente, este derecho se concretó para la figura del Presidente de la República, en la introducción de la reelección inmediata a través del Acto Legislativo 02 de 27 de diciembre de 2004⁵, que modificó los artículos 127, 152, 197 y 204 de la Constitución Política⁶ y eliminó la prohibición constitucional absoluta de su reelección, de suerte que la permitió para un nuevo periodo, el cual puede ser el inmediatamente siguiente. Decisión constitucional que supuso un cambio profundo en el modelo de reparto del poder, que hizo necesario el establecimiento de unos límites claros en ese nuevo escenario político y jurídico, que pudieran neutralizar las asimetrías que surgieran a partir de la entrada a la contienda electoral de este nuevo actor, ubicado en una posición de privilegio.

A partir de este cambio, se identificaron ámbitos e instituciones en riesgo, que debían protegerse para mantener el equilibrio democrático:

(i) régimen disciplinario y sancionatorio, en atención a que los servidores públicos deben andar por una senda limítrofe entre el desarrollo de sus funciones y el ejercicio de su derecho a participación en política; (ii) acceso a medios de comunicación; en la sociedad actual de la información, la libertad de expresión de

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda - Subsección "A". Sentencia de 28 de abril de 2005. Radicación número: 25000-23-25-000-1998-00655-02(6210-03).

⁵ Es importante precisar que, actualmente, de conformidad con el artículo 197 de la Constitución Política, modificado por el artículo 9º del Acto Legislativo 2 de 2015, «No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cubre al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio. La prohibición de la reelección solo podrá ser reformada o derogada mediante referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente».

⁶ Acto legislativo 02 de 2004. «Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.[...] "Art. 2. El artículo 197 de la Constitución Política quedará así: Artículo 197. Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos periodos [...]. Parágrafo Transitorio. Quien ejerza o haya ejercido la Presidencia de la República antes de la vigencia del presente Acto Legislativo solo podrá ser elegido para un nuevo periodo presidencial." // "Art. 4º. Adicionase al artículo 152 de la Constitución un literal f) y un parágrafo transitorio así: / f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la Ley. / Parágrafo Transitorio. El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentaran, antes del primero de marzo de 2005 un proyecto de Ley Estatutaria [...] El Congreso de la República expedirá la Ley Estatutaria antes del 20 de junio de 2005. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del proyecto de Ley Estatutaria por parte de la Corte Constitucional....». Diario oficial número 45774 de diciembre 27 de 2004.

las ideas de los candidatos debe comprender condiciones de igualdad y equilibrio en los medios de difusión correspondientes; (iii) los bienes del Estado deben estar restringidos en el uso a su función pública y no a los intereses particulares de los candidatos, con especial atención a quien ocupa la Presidencia; (iv) financiación de las campañas políticas, mediante la imposición de las reglas y límites sobre el particular, para brindar un espacio común en el que el Presidente no se pueda ver beneficiado de su posición privilegiada; (v) participación en política de los servidores públicos con la definición de restricciones generales para los servidores, y específicas para el Presidente, que constituyen un límite necesario para el derecho de participación en política con el que están investidos; (vi) ejercicio de la actividad gubernamental en el marco de un proceso reeleccionista, por cuanto, de una parte, el gobierno no puede cesar sus actividades en un proceso de elecciones, ni en uno de reelección, so pena de las sanciones que por el incumplimiento de sus funciones se podrían imponer. De otra parte, la forma como los resultados de la administración del Presidente que persigue la reelección inmediata, constituyen en sí mismos una presentación favorable o desfavorable ante los electores, no puede ser desconocida como una realidad contundente y además legítima dentro de la contienda electoral⁷.

Sobre esa base, se hizo necesaria la expedición de una norma, con el objeto de mantener la equidad en las campañas y generar condiciones para que los demás candidatos que aspiraran al cargo de Presidente de la República pudieran presentarse en pie de igualdad en la contienda electoral.

De este modo, el artículo 4° del Acto Legislativo 02 de 2004 ordenó la expedición de una ley de garantías electorales tendiente a asegurar la igualdad de los candidatos y la transparencia de las elecciones presidenciales, en las que participe el candidato presidente.

En este sentido, adicionó al artículo 152 de la Constitución Política el literal f), para incluir la necesidad de dicha regulación estatutaria y señaló en su párrafo transitorio los temas que la ley debía comprender, así: i) garantías a la oposición, ii) participación en política de servidores públicos, iii) derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, iv) financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, v) derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato, y vi) normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República. El párrafo transitorio dispuso también que al proyecto se le diera mensaje de urgencia y fuera revisado en la mitad del tiempo por la Corte Constitucional.

El Congreso de la República, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4° del Acto Legislativo 02 de 2004, tramitó el proyecto de ley estatutaria número 216 de 2005 Senado y 235 de la Cámara, mediante el cual se «reglamenta la elección de Presidente de la República de conformidad con el artículo 152 literal f de la

⁷ Concepto arriba citado Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00534-00(2191 y 2191 adición).

Constitución Política de Colombia». Este proyecto, previo examen de constitucionalidad⁸, se convirtió en la Ley 996 de 2005, comúnmente conocida como ley de garantías electorales⁹, la cual busca garantizar las condiciones de equidad entre los candidatos y cuya aplicación procede en las campañas electorales a la Presidencia de la República.

Las variables que, en consideración del legislador podían desequilibrar la balanza electoral, quedaron consagradas en los artículos 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 38 y 40 de la Ley 996 de 2005¹⁰.

De interés para la presente consulta son los artículos 32 y el inciso final del párrafo del artículo 38 de esa ley, que se orientan a prevenir el uso indebido de los recursos del Estado a través de la gestión administrativa, consagrando una serie de restricciones y prohibiciones en materia de vinculación a la nómina estatal, previstas para toda la rama ejecutiva del poder público. El artículo 32 establece:

Artículo 32. Vinculación a la nómina estatal. Se suspenderá cualquier forma de vinculación que afecte la nómina estatal, en la Rama Ejecutiva del Poder Público, durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso. Se exceptúan de la presente disposición, los casos a que se refiere el inciso segundo del artículo siguiente¹¹.

Parágrafo. Para efectos de proveer el personal supernumerario que requiera la organización electoral, la Registraduría organizará los procesos de selección y vinculación de manera objetiva a través de concursos públicos de méritos¹².

⁸ Corte constitucional. Sentencia C-1153 de 11 de noviembre de 2005. Expediente PE-024.

⁹ Ley 996 de 2005 (noviembre 24), *“Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones.”* D. O. No. 46.102 de 24 de noviembre de 2005.

¹⁰ Concepto arriba citado Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00534-00(2191 y 2191 adición).

¹¹ Declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1153 de 2005, en el entendido que para el Presidente o el Vicepresidente de la República dicha restricción se aplica desde que manifiestan el interés previsto en el artículo 9º. *Ver el Concepto del Consejo de Estado 2011 de 2010*. Las excepciones a las que se refiere este artículo son a las que alude el inciso segundo del artículo 33 y que son las siguientes: Queda exceptuado lo referente a la defensa y seguridad del Estado, los contratos de crédito público, los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres, así como también los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor, y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias. También ver, en lo que corresponda, el Decreto número 150 de 2026', Emergencia Económica, Social y Ecológica, según lo dispuesto en el párrafo del artículo 3 y del párrafo 3 del artículo 19.

¹²Declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1153 de 2005, en el entendido de que la Registraduría adoptará un procedimiento ágil y eficaz para la selección del personal supernumerario.

El inciso final del párrafo del art. 38 señala:

La nómina del respectivo ente territorial o entidad no se podrá modificar dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones a cargos de elección popular, salvo que se trate de provisión de cargos por faltas definitivas, con ocasión de muerte o renuncia irrevocable del cargo correspondiente debidamente aceptada, y en los casos de aplicación de las normas de carrera administrativa.

Estas prohibiciones se pueden analizar desde una perspectiva conceptual desagregando sus elementos esenciales así:

i) Los límites temporales

En ambos casos, el término establecido para que sea aplicable la restricción sobre la vinculación a la nómina estatal en la rama ejecutiva del poder público fue de cuatro (4) meses anteriores a la elección y, en el caso de las elecciones presidenciales, hasta la realización de la elección en la segunda vuelta.

ii) El ámbito de aplicación

El artículo 32 de la Ley 996 de 2005 hace referencia expresa a «la Rama Ejecutiva del poder Público». El párrafo del art. 38 menciona genéricamente a los entes territoriales y entidades, por lo que, en ambos casos, se abarcaría a las autoridades nominadoras de los sectores central y descentralizado del nivel nacional y de las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas.

iii) El alcance

El alcance material de la prohibición contenida en el artículo 32 de la Ley 996 de 2005 está delimitado por la expresión «Se suspenderá cualquier forma de vinculación que afecte la nómina estatal».

En consecuencia, sobre dicho alcance la Corte Constitucional, en la sentencia C-1153 de 2005, mediante la cual realizó el control previo de constitucionalidad al proyecto de ley estatutaria de garantías electorales, advirtió que, en cuanto al entendimiento de esa prohibición, debía hacerse referencia a la imposibilidad de creación de nuevos cargos y a la provisión de los mismos. Lo anterior, sin perjuicio de la excepción de los casos de vacancia por renuncia, licencia o muerte, siempre y cuando dicha provisión sea indispensable para el cabal funcionamiento de la administración pública, o cuando se trate de la designación de servidores públicos en cargos de carrera por el sistema de concurso público de méritos. Esta prohibición se hace extensiva a todas las formas de vinculación incluyendo la contratación directa, salvo las excepciones reconocidas en el segundo inciso del artículo 33 ibidem, al que remite este precepto.

En ese sentido, a diferencia del artículo 32 de la Ley 996 de 2005, que como se dijo, hace referencia a la creación y provisión de cargos de manera genérica, el inciso final del parágrafo del artículo 38 ibidem hace una referencia a la nómina y a la imposibilidad de modificarla por el ente territorial o la entidad. Sobre ese aspecto, la Corte no precisó el núcleo central de la prohibición o el sentido en el que debe entenderse, y si esta alude a una restricción distinta a la del artículo 32 antes descrito o si se trata de una reiteración, lo que desde una perspectiva de técnica legislativa no tendría mayor sustento.

En ese orden de ideas, frente al artículo 38, la Corte no solo justifica la medida, sino que, en cuanto a la creación y provisión de cargos, destaca las mismas excepciones a las que aludió frente al artículo 32, y centra la restricción, en la modificación de la nómina y en las vinculaciones, también en este artículo, en los siguientes términos:

la Sala también encuentra ajustada a la Carta la prohibición de modificar la nómina de los entes territoriales que dirijan o en los cuales participen Gobernadores, Alcaldes, Secretarios, Gerentes y directores de Entidades Descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital durante los cuatro meses anteriores a las elecciones a cargos de elección popular, pues esto garantiza que no se utilice como medio para la campaña electoral en la cual pueden llegar a participar los funcionarios públicos autorizados por la Carta para actuar en política y, por tanto, promueve la transparencia del actuar administrativo.

Ahora bien, las excepciones a esta prohibición, consignadas en el inciso cuarto del parágrafo, respetan el equilibrio que debe existir entre la guarda de la moralidad administrativa y la eficacia de la administración, a través de la autorización de vincular en nómina (a) cuando se trate de proveer cargos por faltas definitivas derivada de muerte o renuncia y (b) los cargos de carrera administrativa.

En efecto, si se trata de proveer un cargo por necesidad del servicio, toda vez que quien lo desempeñaba no está en capacidad de seguirlo haciendo, es claro que la vinculación no se tratará de un cargo creado ad hoc en épocas de campaña, sino de una necesidad permanente de la administración que no puede dejar de ser satisfecha por encontrarse en periodo de campaña. De otra parte, si con la prohibición de modificación de nómina pretende evitar la vulneración de la moralidad administrativa, las vinculaciones que se presenten aplicando las normas de carrera administrativa serán admisibles por todas las garantías de transparencia y objetividad que deben rodear el régimen de carrera. [Énfasis de la Sala].

De lo expuesto se concluye que, la prohibición en su sentido más general abarca las nuevas vinculaciones a la planta de personal, a no ser que se trate de vacancias definitivas en el sentido arriba explicado.

Ahora bien, la Sala entiende que nómina en su sentido natural equivale a planta de personal, tal como lo interpretó la Corte Suprema de Justicia, en el expediente SL530-2021, Radicación núm. 77859, en el que analizó lo que debe entenderse por nómina. En este pronunciamiento precisamente revisó el alcance de la prohibición

del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, a propósito de la viabilidad de dar por terminados los contratos de trabajo de los trabajadores oficiales en vigencia de la restricción referida.

La Corte precisó entonces lo siguiente:

Para la Sala, en primer lugar, a partir de una interpretación racional y sistemática del precepto transcrito, más específicamente el último inciso de su párrafo, no existe duda de que la palabra «nómina» incluye de manera amplia una lista o catálogo de servidores públicos – trabajadores oficiales y empleados públicos – o una «relación nominal de los individuos que en una oficina pública o particular han de percibir haberes y justificar con su firma haberlos recibido» (Definición establecida en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española), de manera que, contrario a lo aducido por el Tribunal, dentro de la nómina deben entenderse naturalmente insertos los trabajadores oficiales de la respectiva entidad.

Adicionalmente, la operación de «modificación» de esa nómina debe entenderse en su sentido natural y obvio, como la alteración de las relaciones laborales de ese conjunto de servidores que integran la **planta de personal**, que bien puede producirse a partir de la vinculación de nuevas personas, así como con el despido o retiro del personal existente. [Destaca la Sala].

En este sentido, se pueden establecer, de forma no exhaustiva, que las modificaciones en la planta de personal que se encuentran dentro del núcleo de la prohibición consagrada en el inciso final del párrafo del artículo 38 de la Ley 996, además de las vinculaciones ya referidas, son las siguientes:

- Reclasificación o cambio de nivel/grado: modifica la escala salarial del puesto y el monto a pagar.
- Desvinculaciones.
- Traslados o reubicaciones entre dependencias o entidades (cuando implican cambio de unidad pagadora o condiciones salariales).
- Creación o conversión de plantas o cargos temporales con destinación presupuestal estable (si generan pagos periódicos similares a planta).
- Ajustes por cumplimiento de sentencias que ordenen la creación o modificación de cargos.

Sobre esa base, la prohibición de modificación de la planta de personal en época electoral del último inciso del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 tiene un alcance más amplio comparada con la del artículo 32, ya que no se limita solamente a las vinculaciones en el sentido precisado por la Corte Constitucional, sino que abarca un espectro mayor en cuanto opera respecto de cualquier movimiento de personal que supongan algún cambio en la planta de personal, sin perjuicio de la excepción de provisión de cargos por faltas definitivas, con ocasión de muerte o renuncia irrevocable al cargo correspondiente debidamente aceptada, y en los casos de aplicación de las normas de carrera administrativa.

Surgiría la pregunta sobre, si dentro del ámbito de aplicación de esta prohibición entra el cumplimiento de fallos judiciales - supuesto analizado previamente por la Sala en el concepto 2489 de 2022 respecto de los convenios interadministrativos. El criterio general adoptado, y que es igualmente aplicable en este caso, se fijó en el sentido de que el derecho de acceso a la justicia y a obtener una pronta y cumplida administración de justicia, que se concreta cuando se cumple lo ordenado en las sentencias judiciales, no viola la ley de garantías, en tanto esas decisiones están desprovistas de intereses proselitistas, dado que los funcionarios investidos de jurisdicción sólo están sometidos al imperio de la Constitución y de la ley.

Lo anterior se constituye en fundamento razonable y suficiente para la determinación del legislador de no incluir el cumplimiento de fallos judiciales como parte de las excepciones del régimen prohibitivo contenido, en este caso, en los artículos 32 y parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

iv) Las excepciones aplicables a la restricción de la vinculación que afecte a la nómina estatal

Se deberá suspender cualquier forma de vinculación que afecte la nómina estatal, durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la segunda vuelta, salvo en los siguientes casos: (i) defensa y seguridad del Estado; (ii) crédito público; (iii) para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres; (iv) reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor; y, (v) las vinculaciones de las entidades sanitarias y hospitalarias.

Teniendo en cuenta este listado de excepciones se encuentra entonces que durante las campañas presidenciales serían los organismos y entidades, nacionales y territoriales, de la Rama Ejecutiva, con funciones atinentes a la defensa y seguridad del Estado, las entidades sanitarias y hospitalarias, y los responsables de la educación y las infraestructuras vial, energética y de comunicaciones en los eventos taxativamente señalados en el inciso segundo del artículo 33, los que podrían proveer sus vacantes sin tener en consideración la causal de retiro de los servidores que desempeñaban el cargo.¹³

Ahora bien, mediante el concepto 1720 de 2006, la Sala de Consulta y Servicio Civil, bajo una interpretación sistemática de las prohibiciones previstas en los artículos 32 y 33 y en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, precisó que, tratándose de elecciones presidenciales resultan aplicables la totalidad de las excepciones consagradas en las disposiciones referidas. Ello, por cuanto los

¹³ Al respecto ver el concepto 2011 de 10 de junio de 2010, del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil.

artículos 32 y 33 consagran excepciones específicas para las elecciones presidenciales, mientras las previstas en el parágrafo del artículo 38 se extienden a todas las elecciones a cargos de elección popular, incluidas las del presidente de la República, por lo tanto, dichas normas no se excluyen sino que se integran parcialmente.

No obstante, aclaró que para el resto de las elecciones a cargos de elección popular, diferentes a las de presidente de la República, solo les son aplicables las excepciones contenidas en el parágrafo del artículo 38 ibidem, por ser normas prohibitivas cuya interpretación es restrictiva. Dijo sobre el particular:

En este orden de ideas, la interpretación sistemática de las disposiciones consagradas en los artículos 32, 33 y el parágrafo del artículo 38 de la ley 996 de 2.005 lleva a concluir que dichas normas contienen restricciones y prohibiciones para periodos preelectorales diferentes; las dos primeras, de manera específica para los cuatro meses anteriores a la elección presidencial; el último, de manera más genérica para los cuatro meses anteriores a las elecciones para cualquier cargo de elección popular a que se refiere la ley -incluido el de Presidente de la República-; de manera que dichas restricciones no se excluyen sino que se integran parcialmente, lo que permite concluir que en periodo preelectoral para elección de Presidente de la República, a todos los entes del Estado, incluidos los territoriales, se aplican las restricciones de los artículos 32 y 33 con sus excepciones, así como las del parágrafo del artículo 38. En cambio, para elecciones en general, excluyendo las correspondientes a Presidente de la República, a las autoridades territoriales allí mencionadas sólo se aplican las restricciones contenidas en el parágrafo del artículo 38.

El hecho de que los artículos 32 y 33 de la ley 996 de 2.005 contengan prohibiciones y restricciones aplicables, las primeras en la Rama Ejecutiva; las segundas a todos los entes del Estado, específicamente para el periodo que precede las elecciones presidenciales, mientras que el parágrafo del artículo 38 ibidem, abarca un periodo preelectoral más genérico, con prohibiciones aplicables sólo a autoridades territoriales, hace que en sana hermenéutica no sea posible hacer extensivas las excepciones que el artículo 33 consagra para las prohibiciones y restricciones de los artículos 32 y 33, a las prohibiciones del artículo 38 parágrafo, pues no sólo se refiere a dos postulados de conducta diferentes, sino que se trata de normas de carácter negativo cuya interpretación es restrictiva; y además no puede olvidarse que el legislador en el artículo 32 de la ley en comento, expresamente extendió la excepción a las restricciones contenidas en el artículo 33, únicamente para los casos de prohibición enunciados por dicho artículo 32¹⁴. [Destaca la Sala].

Sobre los casos de excepción a la prohibición de vinculaciones en vigencia de la ley de garantías consagrada en el artículo 38 de la Ley 996 de 2005, se han dado diversos pronunciamientos tanto en sede consultiva como jurisdiccional, a partir de

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 17 de febrero de 2006. Radicación número: 11001-03-06-000-2006-00019-00(1720).

las cuales se han venido afinando los supuestos y criterios de aplicación. Es así como en un reciente auto de la Sección Quinta del Consejo de Estado¹⁵ se ha hecho una reconstrucción de los criterios interpretativos que ha precisado la Sala de Consulta y Servicio Civil respecto de las variables que han generado más inquietud:

Sobre el alcance de la expresión «por faltas definitivas» que establece el inciso final del párrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías Electorales, se determinó que, a falta de definición legal, se debe seguir su entendimiento lingüístico como «sinónimo de vacancia del cargo o empleo», por ejemplo, por ausencia definitiva por expiración del periodo fijo previsto en los artículos 8 y 9 de la ley 1474 de 2011¹⁶. Refirió que «el criterio para proveer las vacantes en las plantas de personal por renuncia, licencia o muerte, o cualquier otra causa legal que genere la vacancia definitiva del cargo, según el caso, únicamente está condicionado a que los cargos resulten «indispensables» para el cabal funcionamiento de la Administración pública, o se requiera dar cumplimiento a las normas de carrera administrativa, y no al nivel jerárquico en el cual se encuentre el empleo a proveer»¹⁷.

En relación con los requisitos que orientan la provisión de cargos, es condición *sine qua non* satisfacer lo siguiente: (i) evitar la distorsión de la voluntad de los electores por influencias que provengan de la acción u omisión de los servidores públicos tendientes a favorecer una causa o campaña electoral; (ii) la nominación debe efectuarse con especial sujeción a los principios que rigen la función administrativa; (iii) la existencia real y verificable de situaciones de apremio o necesidad del servicio que permitan concluir que sin la provisión del cargo se alteraría significativamente la función de la administración o se afectaría seriamente el servicio público.

Respecto de la legalidad de los actos de libre nombramiento y remoción proferidos con desconocimiento de las restricciones consagradas en el párrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías, se ha señalado que: «la desviación de poder no resulta extraña a los actos administrativos de naturaleza discrecional, por eso, se ha dicho que la restricción impuesta en la Ley Estatutaria de Garantías Electorales, podría ser (sic) burlada, si es que se acude al expediente de sustituir empleados de libre nombramiento y remoción, para reemplazarlos por otros, pues la importancia y número de estos cargos, constituiría una posibilidad de eludir los fines de la norma, en particular si se considera que los demás empleados están protegidos por la estabilidad que es propia del régimen de carrera, por lo que la vulnerabilidad en

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, decisión del 12 de febrero de 2026. Radicación número: 68001-23-33-000-2025-00752-01

¹⁶ Ver: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 12 de diciembre de 2013. Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00514-00. Radicación interna: 2182.

¹⁷ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 1 de abril de 2014. Radicación número: 11001-03-06-000-2014-00074-00. Radicación interna: 2207.

etapas de agitación electoral recae con énfasis en los servidores de libre nombramiento y remoción»¹⁸.

También se precisó que la restricción opera para suplir las vacantes en cargos recientemente creados. Tales cargos, en los términos expuestos en este concepto, en manera alguna pueden considerarse «vacancias definitivas», que puedan ser provistas¹⁹.

Y, finalmente se ha resaltado que, durante la época de restricción concebida en la ley de garantías electorales, la decisión de insubsistencia amerita siempre la expresión de los motivos que conlleva su adopción²⁰.

2. Efectos de la Ley 2492 de 2025 en el sistema de administración de personal en los entes territoriales

Según consta en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 577 del 2025, Cámara, y 214 del 2023, Senado, que se materializó en la Ley 2492 de 2025, la finalidad de esta iniciativa legislativa era la de cambiar la denominación del cargo de inspectores de policía por la de «inspectores de convivencia y paz» y adicionalmente:

- i) Eliminar las desigualdades existentes en los requisitos de acceso al cargo de inspector, que actualmente varían según la categoría del municipio: en municipios grandes se exige ser abogado, mientras que en los de menor categoría solo se requiere formación técnica, a pesar de que las funciones son equivalentes.
- ii) Introducir una transformación de la escala salarial.

Según se expuso en su momento, la justificación del proyecto responde a «la necesidad de modernizar, fortalecer y dignificar el papel de los inspectores, garantizando su profesionalización, mejorando la prestación del servicio y contribuyendo efectivamente a la convivencia y la paz territorial».

La propuesta legislativa establecía tres pilares fundamentales: (i) Dignificación de la labor inspectora, mediante un marco normativo que reconozca su función como promotores de convivencia y agentes de paz; (ii) profesionalización integral, que

¹⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 11 de noviembre de 2010. Radicación número: 73001-23-31-000-2006-01792-01(0481-10).

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo, Concepto de 18 de febrero de 2010, Radicación número: 11001-03-06-000-2010-00006-00(1985)A, Actor: Departamento Administrativo de la Función

²⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A"; consejero ponente: Luis Eduardo Mesa Nieves, sentencia del veintiuno (21) de agosto de dos mil veinticuatro (2024), radicación: 52001 23 33 000 2016 00260 01 (0583-2021).

propende por el establecimiento de mecanismos de formación estandarizados y reconocimiento del tiempo de experiencia, unificando el requisito profesional de ser abogado para ejercer el cargo; (iii) optimización del servicio ciudadano: contempla la implementación de equipos interdisciplinarios en municipios con más de 100.000 habitantes, conformados por técnicos operativos y administrativos que apoyen la gestión de las inspecciones.

El proyecto también buscaba eliminar las desigualdades existentes en los requisitos de acceso al cargo, que actualmente varían según la categoría del municipio. La iniciativa establecía que la formación profesional para el desempeño de los cargos de Inspector de Paz y Convivencia de cualquier categoría sería únicamente la de abogado, aunque se protegerían los derechos adquiridos de funcionarios actuales.

Consideró el proyecto que con esta transformación, los inspectores incorporarían explícitamente la función de promover la pedagogía de paz, la resolución pacífica de conflictos y la justicia restaurativa, adaptando su rol a los retos actuales de convivencia y contribuyendo a la construcción de una cultura de paz en Colombia.

Dentro de los aspectos principales de la Ley ya aprobada, se destacan los siguientes:

Los artículos 2 y 3 modificaron algunas disposiciones del Decreto Ley 785 de 2005²¹, relacionadas con la nomenclatura y clasificación de los empleos públicos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004 (artículos 18 y 19)²². Estas modificaciones se pueden apreciar en el siguiente cuadro:

Decreto Ley 785 de 2005 (texto original)	Ley 2492 de 2025
Artículo 18. Nivel Profesional. El Nivel Profesional está integrado por la siguiente nomenclatura y clasificación específica de empleos: [...]	ARTÍCULO 2o. Modifíquese el artículo 18 del Decreto Ley 785 de 2005, el cual quedará así: Artículo 18. Nivel Profesional: El Nivel Profesional está integrado por la siguiente nomenclatura y clasificación específica de empleos: [...]

²¹ «Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004».

²² «ARTÍCULO 2°. Modifíquese el artículo 18 del Decreto Ley 785 de 2005, el cual quedará así: "ARTÍCULO 18. NIVEL PROFESIONAL: El Nivel Profesional está integrado por la siguiente nomenclatura y clasificación específica de empleos: [...]". ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 19 del Decreto Ley 785 de 2005, el cual quedara así: "ARTÍCULO 19. NIVEL TÉCNICO. El Nivel Técnico está integrado por la siguiente nomenclatura y clasificación específica de empleos».

Decreto Ley 785 de 2005 (texto original)		Ley 2492 de 2025	
Cód.	Denominación del empleo	Cód.	Denominación de empleo
233	Inspector de Policía Urbano Categoría Especial y 1ª Categoría	233	Inspector o Corregidor de Convivencia y Paz Urbano y Rural categoría especial en municipios y distritos de categoría especial, 1 y 2 categoría.
234	Inspector de Policía Urbano 2ª Categoría	234	Inspector o corregidor de Convivencia y Paz urbano en municipios y distritos de 3 a 6 Categoría y rural.
Artículo 19. Nivel Técnico. El Nivel Técnico está integrado por la siguiente nomenclatura y clasificación específica de empleos:		ARTÍCULO 3o. Modifíquese el artículo 19 del Decreto Ley 785 de 2005, el cual quedara así: Artículo 19. Nivel Técnico. El Nivel Técnico está integrado por la siguiente nomenclatura y clasificación específica de empleos.	
Cód.	Denominación del empleo	Cód.	Denominación del empleo
335	Auxiliar de Vuelo	335	Auxiliar de vuelo
303	Inspector de Policía 3ª a 6ª Categoría	312	Inspector de Tránsito y transporte
306	Inspector de Policía Rural	313	Instructor
312	Inspector de Tránsito y Transporte	336	Subcomandante de bomberos
313	Instructor	367	Técnico administrativo
336	Subcomandante de Bomberos	323	Técnico área de salud
367	Técnico Administrativo	314	Técnico operativo
323	Técnico Área Salud		
314	Técnico Operativo		

Al analizar estas dos disposiciones, se puede observar que los antiguos inspectores de policía 3ª a 6ª categoría y los inspectores de policía rural estaban clasificados con el Decreto Ley 785 de 2005 en el nivel técnico, con código 303 y 306, respectivamente, y con la Ley 2492 de 2025 quedaron en el nivel profesional con código 234.

También los inspectores de policía urbano 2ª categoría, con el Decreto Ley 785 de 2005 estaban clasificados en el nivel profesional con código 234, y con la Ley 2492 de 2025 continuaron en el nivel profesional pero cambiaron su código a 233.

Estas modificaciones conllevan un cambio de nivel y grado salarial en el primer caso analizado, y a un cambio en el grado salarial en el segundo caso.

Para cumplir con las funciones establecidas por las Leyes 1801 de 2016 y 2045 de 2025 (o las que modifiquen o sustituyan), el artículo 4º de la Ley 2492 de 2025 ordenó la creación de equipos interdisciplinarios en cada Inspección de Convivencia y Paz, los cuales estarán integrados con cargos ya existentes en el municipio o distrito.

El artículo 6º de la Ley 2492 de 2025 modificó el artículo 206 de la Ley 1801 de 2016 en cuanto a las atribuciones de los Inspectores de Convivencia y Paz rurales, urbanos y corregidores. De esta norma se destaca el parágrafo 3º. Además, se trae a colación el artículo 7º de la Ley 2492 de 2025 que regula expresamente la **formación profesional y experiencia** requerida para los inspectores de convivencia y paz:

Ley 1801 de 2016 (Texto modificado por la Ley 2030 de 2020)	Ley 2492 de 2025
ARTÍCULO 206. Atribuciones de los Inspectores de Policía Rurales, URBANOS y Corregidores. Les corresponde la aplicación de las siguientes medidas: [...] PARÁGRAFO 3o. Para los efectos previstos en los artículos 18 y 19 del Decreto 785 de 2005, la formación profesional para el desempeño de los cargos de Inspector de Policía Urbano Categoría Especial, 1ª Categoría y 2ª Categoría, será únicamente la de abogado, y la formación técnica para el desempeño de los cargos de Inspector de Policía 3ª a 6ª Categoría e Inspector de Policía Rural requerirá la terminación y aprobación de los estudios de la carrera de derecho.	ARTÍCULO 6o. Modifíquese el artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así: ARTÍCULO 206. Atribuciones de los Inspectores de Convivencia y Paz rurales, urbanos y corregidores. Les corresponde la aplicación de las siguientes medidas: [...] PARÁGRAFO 3o. El cargo de Inspector de Convivencia y Paz, corresponderá al grado más alto del nivel jerárquico profesional del respectivo municipio o distrito al cual se encuentre vinculado en carrera administrativa.

Ley 1801 de 2016 (Texto modificado por la Ley 2030 de 2020)	Ley 2492 de 2025
	ARTÍCULO 7o. Formación profesional y experiencia requerida. La formación académica y la experiencia profesional requeridas para el desempeño del cargo de Inspector de Convivencia y Paz Urbanos y Rurales serán las siguientes: En los municipios y distritos de categoría Especial, Primera y Segunda, se exigirá título profesional en Derecho, título de posgrado en áreas afines al cargo y una experiencia profesional de dos (2) años y seis (6) meses. En municipios de las categorías Tercera, Cuarta, Quinta, Sexta, se exigirá como mínimo título profesional en Derecho. PARÁGRAFO 1o. La equivalencia u homologación de experiencia y estudios serán las que se encuentran definidas en la ley. En todo caso, la experiencia certificada como Inspector de Policía será tenida en cuenta como experiencia profesional para los cargos de Inspector de Convivencia y Paz. Parágrafo Transitorio 1o. Los servidores públicos que, a la fecha de promulgación de la presente ley se encuentren desempeñando el cargo de Inspector de Inspectores de Policía cuya denominación pasará a ser a Inspectores de Convivencia y Paz, que no cumplan con los requisitos establecidos en el presente artículo, contarán con un plazo máximo de tres (3) años para acreditar su cumplimiento.

De la tabla comparativa, se puede observar que la formación exigida para desempeñar el cargo de inspector de policía, hoy inspector de convivencia y paz, varió con la Ley 2492 de 2025:

Inspector de Policía (parágrafo 3º de la Ley 1801 de 2016)	Inspector de convivencia y paz (Ley 2492 de 2025, artículos 6 y 7)
De Categoría Especial, 1ª y 2ª tener una formación profesional de abogado	De categoría Especial, Primera y Segunda tener título profesional en Derecho, título de

Inspector de Policía (parágrafo 3° de la Ley 1801 de 2016)	Inspector de convivencia y paz (Ley 2492 de 2025, artículos 6 y 7)
	posgrado en áreas afines al cargo y una experiencia profesional de dos (2) años y seis (6) meses.
De categoría 3, 4, 5 y 6 terminación y aprobación de los estudios de la carrera de derecho.	En municipios de las categorías Tercera, Cuarta, Quinta, Sexta, mínimo título profesional en Derecho.
	El cargo de Inspector de Convivencia y Paz, corresponderá al grado más alto del nivel jerárquico profesional del respectivo municipio o distrito al cual se encuentre vinculado en carrera administrativa.
	La experiencia certificada como Inspector de Policía será tomada en cuenta como experiencia profesional para los cargos de Inspector de Convivencia y Paz.
	Se otorga un plazo de 3 años para acreditar los requisitos, en caso de no cumplir con los nuevos requisitos

Como se observa, esta nueva exigencia sobre la formación y experiencia que deben acreditar los inspectores de convivencia y paz implica **modificación de la planta de personal**, pues conlleva no solo al cambio de nivel, en concordancia con las normas anteriormente indicadas, sino la modificación de la escala salarial.

De las anteriores disposiciones se destaca que el art. 6° en su parágrafo 2° determinó que «[c]ada alcaldía tendrá el número de inspectores de Convivencia y Paz que el Alcalde considere necesario, para una rápida y cumplida prestación de la función de Policía en el municipio».

El parágrafo 3° consagró que «el cargo de Inspector de Convivencia y Paz, corresponderá al grado más alto del nivel jerárquico profesional del respectivo municipio o distrito al cual se encuentre vinculado en carrera administrativa».

El artículo 7° estableció lo referente a la formación profesional y experiencia requerida para ocupar el cargo de inspector de convivencia y paz. Así, en el caso de municipios y distritos de categoría Especial, Primera y Segunda, es necesario el título profesional en Derecho y el título de posgrado en áreas afines al cargo. Igualmente, debe contar con una experiencia profesional de dos años y seis meses. En el caso de municipios de Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta categoría se debe contar, al menos, con el título de profesional en Derecho.

El párrafo transitorio 1º de la misma disposición señala que la denominación de «inspectores de policía» debe cambiarse por la de «Inspectores de Convivencia y Paz». Y quienes a la fecha de promulgación de la ley ostenten la calidad de inspectores de policía y no cumplan con los requisitos mencionados tienen un plazo máximo de tres años para acreditar su cumplimiento.

De otra parte, el artículo 9, relativo al acogimiento voluntario al nuevo régimen, establece que «[l]os Inspectores de Policía que actualmente ocupen cargos y cuenten con derechos adquiridos y derechos de carrera administrativa conforme al régimen anterior, podrán acogerse de manera voluntaria a las disposiciones establecidas en la presente ley». Para el efecto, cuentan con seis meses, contados a partir de la promulgación de la ley, para manifestar de manera expresa su voluntad de someterse al nuevo régimen. En caso contrario, se entenderá que el funcionario continua bajo el régimen anterior, incluyendo su nivelación, categorización, salario y derechos laborales.

El artículo 10 ordena que la expresión «inspector de policía» contenida en las diferentes normas jurídicas sea remplazada por la de «Inspector de Convivencia y Paz». Lo mismo ocurre con la expresión «Inspección de Policía» por la de «Inspección de Convivencia y Paz».

Finalmente, el artículo 11, sobre su vigencia, dispone que la ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Después de la exposición detallada de la norma y de los cambios que introduce, se puede concluir que esta reforma no se reduce sólo a un cambio de denominación de los cargos que pasan de inspectores de policía a inspectores de convivencia y paz. Los cambios que introduce la norma respecto del nivel y grado salarial, así como de los requisitos para acceder al cargo suponen, de hecho, un aumento en la asignación salarial.

Estos cambios son de carácter estructural porque necesariamente implican la modificación de la planta de personal, pues no es posible en estricto sentido la adecuación de los cargos existentes, sino que, estos se deben suprimir y crearlos nuevamente para incorporar las nuevas funciones y requisitos, además de la ubicación en la escala salarial. Asimismo, se presume la creación de nuevos cargos en tanto dispone que cada alcaldía contará con el número de Inspectores de Convivencia y Paz que el alcalde considere necesarios para su municipio.

3. Reclasificación del empleo y sus implicaciones en la planta de personal

Según ha señalado el Consejo de Estado²³, en el derecho administrativo laboral colombiano, los empleos están clasificados dentro de un sistema racional y ordenado de administración de personal, cuya estructura comprende la denominación de cargos, el grado, el salario correspondiente a estos, según las responsabilidades, funciones, requisitos y número de horas laboradas que se exija a cada uno de ellos. Por eso, en la administración pública, a un determinado cargo le corresponde una determinada asignación salarial (grado salarial), independientemente del funcionario que desempeñe tal labor.

De este modo, la clasificación de los empleos se hace con base en los siguientes conceptos²⁴, según ha precisado el Departamento Administrativo de la Función Pública:

Denominación del empleo: define el nombre del cargo específico. Para cada nivel jerárquico la norma de nomenclatura y clasificación de empleos determina las diferentes denominaciones de empleo. Para el caso de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional es el Decreto 2489 de 2006, y para las entidades territoriales, el Decreto 785 de 2005.

Código: identifica a cada denominación de empleo y está integrado por varios dígitos de acuerdo con la norma vigente de nomenclatura y clasificación de empleos. Para el orden territorial es de tres dígitos, el primero señala el nivel jerárquico y los dos siguientes indican la denominación del cargo. Este código deberá ser adicionado hasta con dos dígitos más que corresponderán a los grados de asignación básica que las asambleas y concejos les fijen a las diferentes denominaciones de empleos en las gobernaciones y alcaldías, respectivamente.

Grado Salarial: Es el número de orden que indica la asignación básica mensual para cada denominación de empleo dentro de una escala progresiva de salarios, según la complejidad y responsabilidad inherente al ejercicio de sus funciones. Cada denominación de empleo puede tener uno o más grados salariales dependiendo de funciones, responsabilidades, requisitos de conocimientos y experiencia para el desempeño de su labor.

En el orden territorial los grados salariales están conformados hasta por dos dígitos, están fijados por las asambleas y concejos municipales o distritales, según el caso, teniendo en cuenta los límites máximos fijados por Decreto del Gobierno nacional, con base en las facultades de la Ley 4 de 1992.

²³ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección A, Sentencia del 7 de marzo de 2013. Radicación número: 25000-23-25-000-2008-00203-01(1571-10)

²⁴ Concepto 062831 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública.

En conclusión, el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos lo conforman el nivel jerárquico, la denominación de empleo, el código y el grado salarial, y en cada municipio se establece la escala salarial aplicable para sus empleados públicos. En consecuencia, el grado de un empleo es el que indica la asignación básica mensual.

En ese orden, es propio de la creación de empleos públicos, que tales empleos estén organizados en sistemas de nomenclatura y clasificación y respondan generalmente a una estructura y planta de personal²⁵.

Ahora bien, retomando la definición de planta de personal arriba referida se tiene que:

Es el conjunto de los empleos permanentes requeridos para el cumplimiento de los objetivos y funciones asignadas a una organización, identificados y ordenados jerárquicamente y que corresponden al sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de cargos establecido mediante los Decretos Leyes 770 y 785 de 2005, compilados en el Decreto 1083 de 2015.

En este sentido, la planta de personal se establece como resultado de la clasificación de empleos según los criterios descritos, por lo que una reclasificación – que ocurriría en casos en que no sólo la denominación del cargo varía, sino que los requisitos de acceso a él y su remuneración cambian –, supone necesariamente una modificación a la planta de personal.

Ahora bien, el alcance de esa modificación respecto del movimiento de personal admite dos variantes: la incorporación como traslado, y la incorporación como nuevo nombramiento o como ascenso, distinción que está determinada por el impacto en los elementos esenciales del empleo que serían: la denominación, las funciones, los requisitos y la asignación salarial, esto, según lo dispuesto en el art. 81 del Decreto Ley 1042 de 1978 que a continuación se cita:

ARTÍCULO 81. Del movimiento de personal con ocasión de las reformas en las plantas. Siempre que se reforme total o parcialmente la planta de personal de un organismo, la incorporación de sus empleados a los nuevos cargos establecidos en ella se sujetará a las siguientes reglas:

1. No será necesario el cumplimiento de requisitos distinto al de la firma del acta de posesión:
 - a) Cuando los nuevos cargos sean iguales a los de la planta anterior en su denominación y grado, y tengan, por consiguiente, las mismas funciones e idénticos requisitos para su ejercicio.
 - b) Cuando los nuevos cargos solo se distingan de los de la antigua planta por haber variado su grado de remuneración, como efecto de un reajuste de salarios ordenado por la ley.

²⁵ Ley 909 de 2004 Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

c) Cuando los nuevos cargos tengan funciones similares a los de la planta anterior, pero para su desempeño se exijan los mismos requisitos.

En este caso la incorporación se tomará como traslado.

2. La incorporación se considera como nuevo nombramiento o como ascenso - según se trate de empleados de libre nombramiento y remoción o de empleados de carrera, respectivamente - y deberá estar precedida en todo caso de la comprobación del lleno de los requisitos exigidos para el ejercicio del nuevo cargo:

a) Cuando se haya dispuesto la supresión de cargos fijados en la planta anterior, y la creación de nuevos empleos con diferentes funciones y requisitos mínimos para su ejercicio.

b) Cuando la reforma de la planta tenga por objeto reclasificar los empleos de la planta anterior, para fijar otros de mayor jerarquía dentro de una misma denominación.

En toda incorporación de funcionarios de carrera a cargos de superior jerarquía y responsabilidad, que de acuerdo con lo dispuesto en el presente artículo se considera ascenso, será indispensable, además, el cumplimiento de las disposiciones que sobre movimiento de personal escalafonado se establezcan en el estatuto de servicio civil y carrera administrativa.

La incorporación no implica solución de continuidad en el servicio para ningún efecto legal. En ningún caso la incorporación podrá implicar desmejoramiento en las condiciones laborales salariales de los funcionarios que ocupaban empleos de la planta anterior.

Del texto normativo enunciado se desprende que cuando la modificación de la planta de personal supone una reclasificación del empleo en la que se fijen nuevas funciones, requisitos, y nuevos niveles y grados, la incorporación se define como nuevo nombramiento o ascenso.

En este orden, si bien hay grados de complejidad según el nivel de impacto en los elementos esenciales de los empleos, la regla general es que la reclasificación implica la supresión y creación de cargos, lo que supone nuevas vinculaciones y ascensos, que materializan una modificación a la planta de personal.

4. Ley de garantías electorales frente al deber de cumplimiento de mandatos legales dentro de plazos fijados por el legislador

La aplicación de las medidas restrictivas introducidas al ordenamiento jurídico por la Ley 996 de 2005 tienen una vigencia interrumpida, que está condicionada a un hecho específico: la realización de elecciones. La aplicación de la norma se da entonces en unos periodos cortos de tiempo que son determinables según el calendario electoral. Ahora bien, dentro de la actividad legislativa del Estado es común la expedición de normas con fijación de plazos por parte del legislador para su cumplimiento.

Bajo estas premisas se han dado casos en los que el cumplimiento de un determinado mandato legal colisiona con la vigencia de la Ley de garantías, y su aplicación entra en tensión con las restricciones fijadas por el legislador. Lo que ha

planteado un cuestionamiento acerca de los efectos del plazo establecido por el legislador en algunas de estas situaciones.

La Ley de garantías, sin embargo, dado su carácter estatutario, tiene prelación *ab initio* sobre cualquier otra norma de inferior rango en virtud del principio de supremacía constitucional, y así lo ha ratificado la Sala de Consulta y Servicio Civil en los siguientes términos:

La ley 996 de 2.005 que consagra un régimen especial de garantías para la defensa de principios y derechos fundamentales para la transparencia de procesos electorales, es de naturaleza estatutaria; y por tanto las restricciones y prohibiciones en ella contenidas, para los entes, organismos, servidores públicos y particulares allí mencionados, en los momentos cronológicos señalados en la misma, se aplican de preferencia y suspenden temporalmente las regulaciones que sobre los mismos temas o materias afines contienen otras disposiciones de carácter legal o reglamentario²⁶.

Sin embargo, en la consulta que origina el presente concepto, se planteó ante la Sala la inquietud sobre la posibilidad de matizar el carácter prevalente de la norma estatutaria poniendo de presente los siguientes argumentos : (i) en relación con la objetividad que subyace al cumplimiento de un mandato legal, que no necesariamente riñe con las finalidades de la ley de garantías electorales; (ii) con el apremio que suponen las potenciales responsabilidades penales, fiscales y disciplinarias derivadas del incumplimiento de la ley, que podría tornarse desproporcionado de cara a los derechos fundamentales de los funcionarios ejecutores de la norma de la que se trate, y (iii) la potencial afectación de los derechos de los beneficiarios de la ley de menor rango, por el aplazamiento de su implementación, quienes no tendrían por qué asumir el costo de dar prevalencia a la Ley de Garantías.

Sobre el escenario de tensión que se presenta, por la suspensión del cumplimiento del mandato legal, según el entender de la entidad consultante, es importante señalar que, en casos como el presente en el cual el plazo otorgado por el legislador ya ha expirado, la implementación de esta ley se encuentra en contradicción con la aplicación de la Ley de garantías.

En criterio de la Sala, la implementación de la ley de convivencia y paz requirió una planeación e implementación de manera eficiente y estratégica por parte de los ejecutores que en este caso no se constató. Esta situación, de entrada, permite verificar la tensión entre las dos normas arriba descritas, pues en la fijación del plazo establecido en la Ley 2492 de 2025 estaba previsto que se implementara hasta enero de 2026.

²⁶ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 17 de febrero de 2006. Radicación número: 11001-03-06-000-2006-00019-00. Radicación interna: 1720.

Debido a que lo anterior no se hizo, en este momento esta ley entra en colisión con la ley de garantías electorales, dado que no se implementó de forma oportuna, lo cual no solo denota una falta de diligencia, sino que redundante en el incumplimiento de las finalidades u objetivos legales de esta norma de inferior jerarquía frente a la ley de garantías.

En supuestos como este, tanto la Sala de Consulta y Servicio Civil como la Sección Quinta del Consejo de Estado han dado carácter prevalente a la aplicación de la norma estatutaria. Es así como en el caso de la puesta en funcionamiento de Colpensiones y la UGPP se preguntó a la Sala de Consulta si en vigencia de la restricción dispuesta por la Ley 996 de 2005, a la vinculación a la nómina estatal de la rama ejecutiva del poder público del orden nacional, podían hacerse nombramientos para proveer vacancias definitivas en entidades recién creadas y cuyos cargos debían proveerse por primera vez, frente a lo cual la respuesta fue negativa bajo el supuesto de la relativización de la necesidad de urgencia de la entrada en funcionamiento de las nuevas entidades desde la norma misma, en tanto prevé todo el proceso como gradual y escalonado. Las consideraciones fueron las siguientes:

Ahora, a pesar de que en la consulta se expone que son entidades “recién creadas”, lo cierto es que fue mediante ley 1151 de 2007, la cual entró en vigencia el 25 de julio de ese año, que se creó tanto Colpensiones como la UGPP, y que sólo se organizaron con la expedición de los Decretos 4488 de noviembre de 2009 y 5021 de diciembre 28 de 2009, es decir casi dos años y medio después de su creación.

La urgencia de que tales entidades, como se indica en la consulta, “*entren muy pronto en funcionamiento*”, debió evaluarse en su momento, considerando que la ley 996 de 2005 es anterior a la 1151 de 2007 y que a la fecha de expedirse los decretos de organización en noviembre y diciembre de 2009, era absolutamente previsible que estaban vigentes los instrumentos jurídicos que garantizan las condiciones de igualdad y equidad entre los candidatos que participan en los procesos electorales para cargos de elección popular que constitucionalmente están programados para el año 2010.

Sin mayores elucubraciones puede afirmarse que la organización y puesta en funcionamiento de la nueva entidad, no ha sido considerada por la misma norma que señaló su estructura y funciones como un asunto “*urgente*”, sino como un proceso “*gradual y escalonado*” que debe atender cuidadosamente todas las variables que exige el complejo desarrollo de su objeto previsto en la ley²⁷.

Asimismo, en un caso de acción de cumplimiento en relación el Decreto 1890 de 1999, que ordenó la constitución de un encargo fiduciario para la administración de los recursos pertenecientes al Fondo Cuenta Especial Notarial creado por el

²⁷ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 10 de febrero de 2010. Radicación número: 11001-03-06-000-2010-00006-00. Radicación interna: (1985)A.

Decreto 1672 de 1997, el cual pasados 22 años desde la expedición de la norma no había sido creado, caso en el cual la premisa de urgencia está completamente diluida, la Sección Quinta del Consejo de Estado señaló:

En la actualidad, el país está en desarrollo de la campaña para la elección presidencial que tendrá lugar el 29 de mayo del año en curso en primera vuelta, por lo cual, para efectos de brindar plenas garantías, la norma prohibió la contratación directa, por las entidades estatales, durante los cuatro meses anteriores al certamen electoral.

Ante el evidente incumplimiento del artículo 82 del Decreto 1890 de 1999, la circunstancia legal antes descrita y a pesar de que en esta acción no corresponde resolver si esa sería la modalidad de contratación aplicable al encargo fiduciario, la Sala confirmará la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Segunda de Decisión, en el entendido de que el término de tres meses, siguientes a la ejecutoria, deberá contarse luego de cumplida la segunda vuelta de la elección presidencial, si fuere del caso, cuando expira la limitación temporal impuesta por la Ley 996 de 2005 para la contratación por parte de las entidades públicas²⁸.

En este sentido, vale la pena referir que en lo concerniente a la fijación de plazos por parte del legislador, más allá de la clasificación tradicional de plazo preclusivo, que en caso de ser desconocido por la autoridad conlleva la pérdida de su competencia para decidir, y plazo perentorio que no acarrea tal consecuencia y no supone la pérdida de vigencia de la norma²⁹, hay plazos que se definen en función de la garantía y eficacia directa de la protección de derechos fundamentales y constitucionales, por ejemplo, los que se dan en actuaciones administrativas y judiciales, tales como la prescripción y la caducidad cuyo incumplimiento genera un detrimento efectivo y directo sobre el ejercicio del derecho al debido proceso y al acceso a la administración de justicia; y hay plazos que no obstante ser perentorios se establecen más bien con carácter impulsorio³⁰, es decir, que su propósito es el de impulsar la acción gubernamental³¹.

En este caso, las prohibiciones de la Ley de garantías específicamente la establecida en el parágrafo del artículo 38 operan plenamente por cuanto la norma

²⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 5 de mayo de 2022. Radicación número: 52001-23-33-000-2022-00065-01.

²⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 3 de mayo de 2018. Radicación número: 25000-23-37-000-2012-00212-02(20612). Véase igualmente: «Conforme con la doctrina judicial citada, la ley puede regular términos preclusivos y términos perentorios. Los términos perentorios son obligatorios, pero su incumplimiento no invalida la decisión. Cosa distinta ocurre con los términos preclusivos, en la medida que son obligatorios, pero su incumplimiento conlleva las consecuencias que el legislador ha previsto, esto es, la falta de competencia para decidir [...]. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 16 de junio de 2011. Radicación número: 08001-23-31-000-2003-00824-01(17467).

³⁰ Corte Constitucional Sentencia C-031/17.

³¹ Ibid.

establece una prohibición general sobre la modificación de plantas de personal que no admite sino vinculaciones por vacancias definitivas. Por su parte, la modificación ordenada en la Ley 2492 no es sólo nominal, el cambio de funciones (artículo 6) y requisitos (artículo 7), que presuponen un aumento en la asignación salarial se definen, según lo establecido en el artículo 81 del Decreto Ley 1042 de 1978, en lo que respecta al movimiento de personal por la modificación de la planta de personal como un nuevo nombramiento o como ascenso. Este tipo de cambios son los que precisamente restringe la Ley de garantías para evitar escenarios propicios para la indebida participación en política de los funcionarios públicos, específicamente, de los nominadores, que pueden tener un margen de maniobra privilegiado que es susceptible de desviarse por intereses electorales particulares, alterando el resultado de los comicios electorales.

En esa línea, la implementación inmediata de la Ley 2492 de 2025 supone un costo superior al beneficio que podría brindarse desde el punto de vista constitucional, en tanto, se está en un momento político y social en el que es de mayor relevancia y trascendencia la protección al principio democrático que la eventual mejora en las condiciones del ejercicio del cargo de inspectores de convivencia y paz. Se encuentra en juego el futuro del país de cara a los comicios electorales respecto de los cuales deben ofrecerse plenas garantías, y de ninguna manera pueden disminuirse.

En concordancia, la Sala es enfática en evidenciar que, para las personas sobre las cuales recae la Ley de Convivencia y Paz no existe amenaza alguna sobre sus derechos fundamentales ni sobre sus derechos adquiridos, debido a que las medidas ordenadas por la referida ley no han consolidado situaciones de carácter particular y concreto.

Así entonces, la implementación inmediata de la Ley 2492 de 2025 podría contrariar el marco constitucional vigente, resulta irrazonable, es desproporcionada y se constituye en una interferencia injustificada en la materialización de los bienes jurídicos protegidos por la Ley Estatutaria de Garantías Electorales tales como: el principio democrático, el de prevalencia del interés general sobre el particular, la moralidad pública, la transparencia y los fines constitucionales relativos a evitar corrupción, la manipulación, el otorgamiento de beneficios para controlar el electorado, en contravía de los principios que orientan la función administrativa, en los términos del artículo 209 de la Constitución Política.

5. El Caso Concreto

Según lo expuesto, de las preguntas formuladas y los antecedentes expuestos, la Sala abordará los siguientes problemas jurídicos:

i) ¿Las modificaciones a la planta de personal de los entes territoriales necesarias para implementar las medidas de modernización del cargo de inspector de policía —ahora denominado inspector de convivencia y paz—, así como las destinadas al fortalecimiento institucional de las inspecciones bajo su competencia ordenadas por la Ley 2492 de 2025, están limitadas por la restricción prevista en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 que prohíbe modificar su nómina dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones a cargos de elección popular?

ii) ¿Está permitido modificar las plantas de personal de los entes territoriales en vigencia de la restricción temporal a la modificación de su nómina contenida en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 para dar cumplimiento a las medidas ordenadas por la Ley 2492 de 2025?

Frente a los interrogantes planteados, la Sala estima que, en efecto las modificaciones de planta de personal que deben implementar los entes territoriales para materializar las medidas de modernización del cargo de inspector de policía —ahora denominado inspector de convivencia y paz—, así como las destinadas al fortalecimiento institucional de las inspecciones bajo su competencia ordenadas por la Ley 2492 de 2025, están limitadas por la restricción prevista en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 que prohíbe modificar su nómina dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones a cargos de elección popular.

En consecuencia, no le está permitido a las entidades del orden territorial modificar sus plantas de personal en vigencia de la restricción temporal prevista por el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 para dar cumplimiento al mandato legal contenido en la Ley 2492 de 2025.

A esta conclusión se arriba teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

1. La Sala evidencia que la ley de garantías electorales dado su carácter estatutario, que constituye parámetro de constitucionalidad, tiene prelación *ab initio* sobre cualquier norma de inferior rango, como la Ley de Convivencia y Paz, en virtud del principio de supremacía constitucional.

Para la Sala, la aplicación prevalente de la Ley de garantías no afecta ni viola en modo alguno derechos fundamentales ni compromete derechos adquiridos, pues de las medidas ordenadas por la Ley 2492 de 2025 no se evidencia la consolidación de situaciones de carácter particular y concreto.

2. Lo anterior se evidencia aún más en el caso bajo estudio en el cual el cumplimiento de un mandato legal entra en colisión con la vigencia de la ley de garantías y su aplicación se ve limitada por las restricciones fijadas por

esta, lo cual se deriva de los efectos del plazo establecido por el legislador, vencido en enero de 2026.

3. De este modo, en los supuestos en los que el plazo fijado por el legislador ya ha vencido, como ya ocurrió el caso presente, con mayor razón no procede cuestionamiento alguno sobre la aplicación prevalente de la Ley de garantías, pues la autoridad no procedió a la implementación de la ley ordinaria de forma oportuna, y con ese actuar faltó a la debida diligencia y desfiguró el componente de urgencia que se había invocado.
4. Según el análisis realizado sobre el alcance de la prohibición de modificación de la nómina en época electoral del último inciso del parágrafo del art. 38 de la Ley 996 de 2005 se pudo establecer que no se limita solamente a la creación de nuevos cargos y a la provisión de los mismos, sino que abarcaría un espectro más amplio en cuanto opera respecto de los demás movimientos de la planta de personal, sin perjuicio de la excepción de provisión de cargos por faltas definitivas, con ocasión de muerte o renuncia irrevocable del cargo correspondiente debidamente aceptada, y en los casos de aplicación de las normas de carrera administrativa.
5. La Ley 2492 de 2025 es una reforma que no se reduce sólo a un cambio de denominación de los cargos que pasan de inspectores de policía a inspectores de convivencia y paz. Los cambios que introduce la norma respecto del nivel y grado salarial, así como de los requisitos para acceder al cargo suponen, de hecho, un aumento en la asignación salarial.
6. Estos cambios son estructurales porque necesariamente implican la modificación de la planta de personal, pues no es posible en estricto sentido la adecuación de los cargos existentes, sino que, estos se deben suprimir y crearlos nuevamente, para incorporar las nuevas funciones, requisitos y escala salarial. Asimismo, sería necesaria la creación de nuevos cargos en tanto dispone que cada alcaldía contará con el número de Inspectores de Convivencia y Paz que el alcalde considere necesarios para su municipio.
7. La planta de personal se establece como resultado de la clasificación de empleos según los criterios definidos por el sistema de nomenclatura y clasificación para tal efecto, por lo que una reclasificación necesariamente supone una modificación a la planta de personal. Cuando la modificación de la planta de personal supone una reclasificación del empleo en la que se fijen nuevas funciones, requisitos y superior jerarquía, la subsecuente incorporación se define como nuevo nombramiento o ascenso, como es el caso de las medidas ordenadas por la Ley 2492 de 2025.
8. En este sentido, la modificación de planta de personal necesaria para dar cumplimiento a las medidas de fortalecimiento de los cargos de inspector y

de las inspecciones de convivencia y paz entra en el ámbito de aplicación de la prohibición del inciso final del párrafo del art. 38 de la Ley 996 de 2005, en tanto es una reclasificación del empleo que implica la afectación de la planta de personal.

9. Por lo anteriormente expuesto, la Sala estima que la Ley 2492 de 2025 no está excluida del escenario de riesgo que se pretende evitar con las prohibiciones de garantías electorales, esto teniendo en consideración que la modificación de planta de personal requerida abarcaría vinculaciones y asensos que derivarían en mejoras laborales de gran impacto para los trabajadores, y que por lo mismo dejarían al nominador como administrador de personal en una posición privilegiada, que podría contaminar la voluntad del electorado, en contradicción con las finalidades constitucionales.
10. En este supuesto no se puede dejar de lado que el poder nominador podría desviarse hacia una indebida intervención en política en razón a intereses personales en época pre electoral y electoral, ya que se dispondría de control sobre ingresos, traslados, y capacidad para condicionar incentivos laborales. Lo anterior generaría una asimetría de poder y dependencia que podría traducirse en presión directa o indirecta para influir en el comportamiento electoral de subordinados, además de que permitiría la instrumentalización de la estructura administrativa sin transparencia. Esta situación tendría el potencial de vulnerar la moralidad pública, la neutralidad institucional, distorsionar la igualdad de oportunidades políticas y comportar riesgos de coacción, clientelismo y vulneración del principio de imparcialidad administrativa. Justamente, lo que pretendió evitar el Legislador con las prohibiciones incorporadas en la Ley Estatutaria de Garantías.
11. La implementación de las medidas ordenadas por la Ley 2492 de 2025 sobre la aplicación de la Ley de garantías supone un costo superior al beneficio desde el punto de vista constitucional, en tanto, se está en un momento político y social en el que es de mayor relevancia y trascendencia la protección al principio democrático que la mejora en las condiciones del ejercicio del cargo de inspectores de convivencia y paz.
12. En ese orden de ideas, la Sala colige y reitera que la implementación de la Ley 2492 de 2025 en vigencia de la Ley de Garantías resulta irrazonable, es desproporcionada y constituye una interferencia injustificada en la materialización de los bienes jurídicos protegidos por la Ley Estatutaria de Garantías Electorales tales como: el principio democrático, el de prevalencia del interés general sobre el particular, el de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que orientan la función administrativa.

En mérito de lo expuesto, la Sala

IV. RESPONDE:

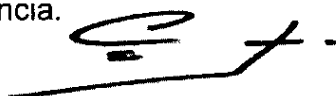
1. ¿La modificación de la planta de personal efectuada como consecuencia de lo ordenado en la Ley 2492 de 2025 se encuentra cobijada por la prohibición señalada en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005?

Sí. Las modificaciones de la planta de personal que deben implementar los entes territoriales para materializar las medidas ordenadas por la Ley 2492 de 2025 están limitadas por la restricción prevista en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, que prohíbe modificar su nómina dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones a cargos de elección popular, salvo que se trate de provisión de cargos por faltas definitivas con ocasión de muerte o renuncia irrevocable del cargo correspondiente debidamente aceptada, y en los casos de aplicación de las normas de carrera administrativa.

2. En consecuencia, ¿es jurídicamente viable la modificación de la planta de personal de los entes territoriales para dar cumplimiento a la Ley 2492 de 2025 durante la aplicación de la restricción temporal contenida en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005?

No. No es jurídicamente viable la modificación de la planta de personal de los entes territoriales en vigencia de la restricción temporal contenida en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 para dar cumplimiento al mandato legal contenido en la Ley 2492 de 2025.

Remítase copia del concepto al Ministerio del Interior y a la Secretaría Jurídica de Presidencia.



JOHN JAIRO MORALES ALZATE
Presidente de la Sala



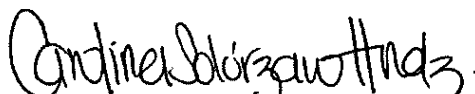
MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado
Con salvamento de voto



ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado



JUAN MANUEL LAVERDE ALVAREZ
Consejero de Estado



REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala