



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera de Estado 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

Con el absoluto y acostumbrado respeto por la decisión adoptada por la Sala, me permito exponer a continuación las razones que sustentan mi voto disidente:

1. A diferencia de lo concluido por la Sala, considero que la modificación de la planta de personal de los entes territoriales efectuada como consecuencia de lo ordenado en la Ley 2492 de 2025 no se encuentra cobijada por la prohibición señalada en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005. Por lo tanto, es jurídicamente viable su modificación durante la aplicación de la restricción temporal prevista por el mencionado parágrafo.

La anterior posición jurídica la sustento en las siguientes razones:

1.1 Para la interpretación de las normas jurídicas es posible acudir a distintos métodos: el gramatical, el sistemático, el histórico y el teleológico. Frente a estos, la jurisprudencia nacional ha señalado:

En efecto, el método sistemático apela a encontrar el sentido de las disposiciones a partir de la comparación con otras normas que pertenecen al orden jurídico legal y que guardan relación con aquella. Lo mismo sucede con el método histórico, pues este intenta buscar el significado de la legislación a través de sus antecedentes y trabajos preparatorios. De igual manera, el método teleológico o finalista se basa en la identificación de los objetivos de la legislación, de manera que resulta justificable una interpretación del precepto legal, cuando ese entendimiento concuerda con tales propósitos. Por último, el método gramatical es el que está más profundamente vinculado con la hipótesis de infalibilidad de ese legislador soberano, pues supone que en ciertas ocasiones las normas tienen un sentido único, que no requiere ser interpretado.

Esto es, el método teleológico o finalista concibe la norma a partir de la finalidad perseguida por el legislador. Por su parte, el método sistemático implica entender el mandato legal a partir de la consideración de otras normas que integran el ordenamiento jurídico¹.

Frente a la relación entre la interpretación gramatical y la finalista, la Sala señaló en el Concepto 2326 de 2017:

En efecto, bien puede ocurrir que una disposición sea completa, desde el punto de vista gramatical, además de entendible y correcta, desde el punto de vista idiomático, pero que su sentido, significado o alcance resulte, sin embargo, confuso u oscuro, desde un punto de vista lógico-jurídico, pues derive en una regla de derecho absurda, inaplicable, ostensiblemente injusta o evidentemente opuesta a la Constitución Política, al sentido general de la ley de la cual forme parte, a la finalidad perseguida por la misma o a otras normas contenidas en el mismo cuerpo normativo.

De esta suerte, aunque en un principio se acude al método gramatical², es posible también recurrir al finalista o teleológico **cuando la aplicación del primero lleve a una interpretación absurda, injusta, o contraria a la finalidad perseguida por la ley o por otras normas.**

1.2 De otra parte, los términos legales han sido concebidos por la jurisprudencia como perentorios y preclusivos.

Así, la jurisprudencia ha indicado que el término perentorio corresponde a un plazo «obligatorio», que tiene como finalidad acelerar la toma de decisiones o el ejercicio de facultades o derechos. Sin embargo, su incumplimiento no invalida la actuación tomada por fuera de él.

Por su parte, el término preclusivo también es obligatorio, pero, a diferencia del primero, en caso de ser desconocido por la autoridad, conlleva la pérdida de su competencia para decidir. En este sentido, se ha indicado:

¹ Por otro lado, una de las reglas de interpretación de la ley más importantes que establece el Código Civil consiste en que las normas jurídicas no pueden entenderse en forma aislada, como si fueran elementos separados y autosuficientes, sino que deben interpretarse en el contexto de la ley o el conjunto normativo del cual formen parte, teniendo en cuenta tanto su objeto y finalidad generales, como las otras partes que lo componen, e incluso, las otras leyes o disposiciones que se refieran al mismo asunto. Es lo que se llama la interpretación sistemática de la ley, que está consagrada principalmente en el artículo 30 y, en menor medida, en el artículo 32. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 26 de octubre de 2016. Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00002-00(2279).

² Artículo 27. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.

Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento. Código Civil.

La Sala ha señalado que los plazos que se establecen en las normas son de dos categorías: (i) los preclusivos, cuyo vencimiento implica la pérdida de oportunidad para ejercer una competencia, facultad o derecho y, (ii) los perentorios, que en aceleran o tienen como fin agilizar la toma de decisiones o el ejercicio de facultades o derechos.

Sobre este punto en particular, la Sala precisó que los términos perentorios son obligatorios, que denotan urgencia para realizar la acción exigida dentro del plazo. El incumplimiento de un plazo perentorio no invalida ni torna ineficaz lo realizado fuera del plazo, pero el sujeto incumplido queda obligado a asumir la responsabilidad por la mora, como cuando se pagan intereses por el pago a destiempo de un capital. Cosa distinta ocurre con los términos preclusivos, en la medida en que no sólo son obligatorios, sino que su incumplimiento conlleva las consecuencias de invalidar la acción realizada fuera del plazo³.

Como puede observarse, los términos legales, ya sean perentorios o preclusivos, en virtud del carácter imperativo de la ley, son obligatorios para las autoridades, pero vale la pena desde ya precisar, que el cumplimiento de los términos perentorios que prevé la Ley, no despojan a las autoridades de la competencia para cumplir el mandato que ella dispone

1.3 El artículo 8 de la Ley 2492 de 2025 estableció expresamente que las entidades territoriales tendrán seis meses, contados a partir de su promulgación, para implementar las disposiciones de la ley:

ARTÍCULO 8°. IMPLEMENTACIÓN. Las entidades territoriales dispondrán de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley para implementar las disposiciones aquí contenidas.

Este término fue previsto desde el mismo momento de la presentación del proyecto de ley, sin perjuicio de la modificación de su redacción por razones de técnica legislativa⁴:

³ 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).

⁴ «Se renumera el artículo, y se modifica la redacción por técnica legislativa».

TEXTO RADICADO ⁵	TEXTO PROPUESTO PARA PLENARIA SENADO ⁶
«ARTÍCULO 12°. IMPLEMENTACIÓN. Las entidades territoriales dispondrán de seis (6) meses a partir de la fecha de sanción y publicación de la presente ley en el Diario Oficial, para implementar las disposiciones contenidas en los artículos 2°, 3°, 4°, 5° 6° y 7 de esta Ley».	Las entidades territoriales dispondrán de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley para su implementación.

Vale la pena destacar que el Departamento Administrativo de la Función Pública señaló, tanto en la Circular Conjunta No. 100-008-2025 como en el concepto núm. 20266000047441 del 2 de febrero de 2026, que durante la vigencia de las restricciones de la Ley de Garantías Electorales no es posible implementar las disposiciones de la Ley 2492 de 2025. Así, en la mencionada Circular señaló:

Las entidades territoriales dispondrán de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la ley 2492 de 2025, esto es, desde el 23 de julio de 2025, conforme a lo dispuesto en su artículo 8, para implementar lo establecido en la norma y los lineamientos previstos en esta Circular. Sin embargo, si a la entrada en vigencia de la ley de garantías no han realizado la implementación, deberán tener en cuenta las prohibiciones que dicha norma prevén (sic).

Por su parte, en el concepto del 2 de febrero de 2026 indicó:

De lo expuesto en la Circular Conjunta No. 100-008-202513 se desprende de manera expresa que las entidades territoriales disponen de un término perentorio de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la Ley 2492 de 2025, esto es, desde el 23 de julio de 2025, para adelantar la implementación de las modificaciones introducidas por dicha norma.

[...]

En consecuencia, los Municipios no gozan de plena competencia legal para expedir el decreto de modificación de la planta de personal ni para realizar la nivelación salarial de los cargos de Inspectores de Convivencia y Paz dentro del periodo que vence el 23 de enero de 2026, en la medida en que dichas actuaciones implican una modificación de la nómina estatal, la cual se encuentra expresamente restringida para las entidades del orden territorial desde el 8 de noviembre de 2025, en virtud de lo dispuesto en la Ley 996 de 2005 y de los lineamientos impartidos en las circulares conjuntas, previamente citadas, que regulan la materia»⁷.

⁵ Gaceta del Congreso 621 del 21 de mayo de 2024.

⁶ Gaceta del Congreso 2192 del 10 de diciembre de 2024.

⁷ Departamento Administrativo de la Función Pública. Concepto núm. 20266000047441 del 2 de febrero de 2026.

No obstante, en este mismo concepto, el Departamento Administrativo de la Función Pública, refiriéndose a la Circular Conjunta 100-006 de 2025, señala que pueden adelantarse procesos de ajuste o rediseño de la planta de personal, siempre que no impliquen la creación o supresión de empleos, o la incorporación o desvinculación de personas de la planta de personal.

Aunque comparto la conclusión a la que llega el Departamento Administrativo en lo referente a la posibilidad de que, durante la vigencia de las restricciones de la ley de garantías electorales, es posible ajustar la planta de personal, en tanto no conlleve la incorporación o desvinculación de personas, me aparto de lo señalado frente a la imposibilidad de implementar los mandatos de la Ley 2492 durante las señaladas restricciones.

En efecto, el plazo establecido por el artículo 8 de la Ley 2492 de 2025 corresponde a un término perentorio, no a uno preclusivo. Lo anterior, habida cuenta que su desconocimiento no implica que la autoridad territorial quede despojada de su competencia para implementar los mandatos de la Ley 2492 de 2025. Sin embargo, dicha autoridad mantiene la obligación de cumplir lo ordenado por el referido artículo 8, pues su desconocimiento lo ubica en un escenario de incumplimiento legal y potencial responsabilidad, por no cumplir la orden impartida por la ley, máxime cuando esta comporta derechos de terceros, como es el caso que nos ocupa.

1.4 Dentro de este marco, la implementación de las disposiciones de la Ley 2492 de 2025 es posible durante la vigencia de las restricciones de la Ley 996 de 2005, pues la materialización de sus mandatos corresponde a una obligación legal expresamente dispuesta por el legislador, en la medida que no implique una vinculación que afecte la nómina del ente territorial. Esto es, si la implementación de lo previsto en la Ley 2492 de 2025 lleva consigo la creación de cargos de inspectores de convivencia y paz, estos no pueden ser provistos por expresa prohibición del artículo 38 de la Ley 996 de 2005. Pero si tal implementación se predica de cargos existentes y provistos, respecto de los cuales la ley ordena algunas modificaciones, estas pueden realizarse habida cuenta que lo que la ley prohíbe son las vinculaciones a las nóminas estatales.

1.5 Bajo una interpretación sistemática de la finalidad perseguida por la 2492 de 2025 con los propósitos de la Ley 996 de 2005, la implementación de la primera, en los términos señalados en el acápite anterior, no es violatoria de la finalidad perseguida por la Ley de Garantías Electorales, pues se trata del cumplimiento de una obligación legal, y no de una actuación dirigida a romper la igualdad y equidad entre los candidatos que aspiran a ocupar cargos de elección popular; influenciar la voluntad de los electores; afectar la objetividad y transparencia en las decisiones administrativas; usar el empleo público para obtener votos de los servidores o sus allegados; desproteger al empleado que tiene una inclinación política distinta al

nominador, o utilizar las vinculaciones al Estado como un mecanismo para buscar favores políticos durante las contiendas electorales.

1.6 Aunque los mencionados artículos 32 y 38 (parágrafo) de la Ley 996 de 2005 prohíben modificar la nómina estatal, lo que se concreta en la imposibilidad de crear nuevos cargos y proveerlos⁸, retirar del servicio a servidores públicos por declaratoria de insubsistencia del nombramiento o hacer nuevos nombramientos⁹, dicha modificación busca evitar la incorporación o desvinculación de las personas vinculadas a la nómina de la entidad territorial¹⁰.

En el caso objeto de estudio, con la implementación de la Ley 2492 de 2025 no se pretende vincular nuevos funcionarios o desvincular a los que en la actualidad vienen cumpliendo las funciones de inspectores de policía, hoy inspectores de convivencia y paz, pues las acciones a desplegar (redenominación, modificación de grado salarial, etc.), aunque pueden implicar una modificación de la planta de empleos, lo que pretenden es actualizar la denominación y la ubicación jerárquica del cargo, con la continuación de los actuales inspectores, lo cual no constituye desconocimiento de lo previsto en la Ley 996 de 2005. Lo contrario, esto es, no implementar las medidas que adopta la Ley 2492 de 2025, lo cual debía ocurrir en un plazo máximo de seis meses, pero persiste, para la Administración, la obligación de hacerlo, va en detrimento de los derechos de los inspectores de convivencia y paz que actualmente ocupan los cargos existentes, en la medida que dicha implementación no se ha producido sin justificación legal.

Ahora bien, en todo caso, si como consecuencia de la implementación de la Ley 2492 de 2025 se crean vacantes, estas no se podrán proveer, así como tampoco los cargos que actualmente se encuentren vacantes, durante la vigencia de las restricciones derivadas del parágrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías Electorales. Lo anterior, con miras a asegurar los fines perseguidos por esta última.

⁸ 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.

⁹ «Podrán efectuarse procesos de ajuste de la planta de personal durante la vigencia de la Ley 996 de 2005 en las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional, departamental, distrital o municipal; siempre que ello no implique la modificación de la nómina de la entidad, es decir, ni crear, ni suprimir empleos, toda vez que la prohibición de suspender cualquier forma de vinculación que afecte la nómina estatal hace referencia a la imposibilidad de creación de nuevos cargos y su provisión, así como a la incorporación y desvinculación de persona alguna de la planta de la respectiva entidad». Circular Conjunta 100-006-2025 de 2025. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y Departamento Administrativo de la Función Pública.

¹⁰ «En consecuencia, los gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital, dentro de los cuatro meses anteriores a las elecciones, no podrán modificar la nómina del respectivo ente territorial o entidad, es decir, incorporar, ni desvincular a persona alguna de la nómina departamental, municipal o de las empresas descentralizadas». Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 26 de julio de 2007. Radicación número: 1001-03-06-000-2007-00061-00.

En suma, la implementación de la Ley 2492 de 2025 no se encuentra, en principio, cobijada por la prohibición señalada en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005. Por lo tanto, es jurídicamente viable la modificación de la planta de personal de los entes territoriales durante la aplicación de la restricción temporal prevista por el mencionado parágrafo.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la modificación a realizar no está en contravía de las finalidades perseguidas por la Ley de Garantías Electorales. Igualmente, corresponde al cumplimiento de un término perentorio y obligación legal expresa contenida en el artículo 8 de la Ley 2492 de 2025.

2. Ahora bien, si se considera que resulta aplicable a la Ley 2492 de 2025 las restricciones de la Ley de garantías electorales, también sería posible en todo caso su implementación, con fundamento en los siguientes argumentos:

2.1 El alcance de las restricciones establecidas por la Ley 996 de 2005 varían según el tipo de elección. Así, para la presidencial, aplican las restricciones y excepciones de los artículos 32, 33 y 38. Para el resto de elecciones, únicamente las limitaciones y excepciones de este último.

Los mencionados artículos 32 y 38 (parágrafo) de la Ley 996 de 2005 prohíben modificar la nómina estatal. Lo anterior, se concreta en la imposibilidad de crear nuevos cargos y proveerlos¹¹, retirar del servicio a servidores públicos por declaratoria de insubsistencia del nombramiento o hacer nuevos nombramientos¹². Tampoco sería posible, en principio, la modificación de la planta de personal¹³, en atención a que esta puede derivar en la creación o supresión de empleos.

¹¹ 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.

¹² «Podrán efectuarse procesos de ajuste de la planta de personal durante la vigencia de la Ley 996 de 2005 en las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional, departamental, distrital o municipal; siempre que ello no implique la modificación de la nómina de la entidad, es decir, ni crear, ni suprimir empleos, toda vez que la prohibición de suspender cualquier forma de vinculación que afecte la nómina estatal hace referencia a la imposibilidad de creación de nuevos cargos y su provisión, así como a la incorporación y desvinculación de persona alguna de la planta de la respectiva entidad». Circular Conjunta 100-006-2025 de 2025. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y Departamento Administrativo de la Función Pública.

¹³ Igualmente, el Departamento Administrativo de la Función Pública ha señalado: «[...] Tenga en cuenta que desde el 8 de noviembre del año en curso inicio la Ley de garantías para el orden territorial, así las cosas, se suspenderá cualquier forma de vinculación que afecte la nómina estatal hasta por el tiempo que dure las elecciones presidenciales y de congreso. Es por lo anterior, que estos ajustes de planta que modifiquen grados salariales, solo se podrán realizar una vez se termine este periodo de ley de garantías». Departamento Administrativo de la Función Pública. Concepto del 2 de febrero de 2026. 20266000047441.

2.2 Sin embargo, en el caso de las elecciones presidenciales, las mencionadas restricciones no proceden en el caso objeto de estudio por tener lugar una de las excepciones establecidas para el artículo 32, como lo es la relativa a la «defensa y seguridad del Estado», excepción que tiene entre sus propósitos la conservación del orden público¹⁴.

Los términos defensa y seguridad corresponden a conceptos amplios, relativos y dinámicos, cuyo contenido se transforma, cambia y actualiza dependiendo de los objetivos perseguidos por el Estado en un momento determinado¹⁵.

Igualmente, aunque la defensa y seguridad son presupuestos materiales de la soberanía nacional, la independencia y la integridad territorial, no se limitan a ello, pues también contribuyen a garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos, obligaciones y libertades públicas, permitiendo la «coexistencia pacífica de los habitantes de la Nación»¹⁶.

Por esta razón, la defensa y seguridad del Estado no se agota en la compra de armamento o actividades bélicas, sino también a otras facetas dirigidas a asegurar el «orden público», la «convivencia» pacífica de los ciudadanos y los derechos y libertades de las personas¹⁷.

En consonancia con lo anterior, en el Concepto 1724 la Sala indicó que la excepción de defensa y seguridad del Estado, no solo hace referencia a la soberanía e integridad del territorio nacional, sino también a la de «orden público». Asimismo,

¹⁴ En otras oportunidades, la Sala también señaló: «Lo expuesto significa que desde el punto de vista constitucional y legal existe un claro marco a partir del cual las autoridades deben determinar en forma razonable, qué conductas o situaciones por alterar el orden público, están afectando la “defensa y seguridad” del Estado, por atentar en forma grave contra el orden instituido y hacer cuando menos improbable el normal desarrollo de la vida comunitaria». Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 17 de febrero de 2006. Radicación número: Radicación número: 11001-03-06-000-2006-00019-00(1720). Igualmente, la Sala indicó: «En el mismo sentido, es necesario señalar que el concepto de seguridad y defensa del Estado lleva ínsita la defensa de la soberanía e integridad del territorio nacional y la preservación del orden público. En consecuencia, la actividad o gestión contractual que se encuentra cobijada dentro de la excepción en comento, será aquella que directamente se relacione con los conceptos anteriores». Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 14 de marzo de 2006. Radicación número: 11001-03-06-000-2006-00030-00(1731).

¹⁵ «Se trata de conceptos amplios, relativos y dinámicos, cuya concreción depende de los objetivos que se propone alcanzar el Estado en una época determinada, de manera que son susceptibles de actualización y sufren constantes transformaciones y cambios». Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 2 de septiembre de 2013. Número interno: 2168.

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 2 de septiembre de 2013. Número interno: 2168.

¹⁷ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 2 de septiembre de 2013. Número interno: 2168. Corte Constitucional. C-204/19. Sentencia del 15 de mayo de 2019.

que este concepto aborda, tanto la estabilidad institucional y la seguridad estatal, como la convivencia ciudadana y la dimensión consagrada en el Código de Policía, hoy Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. La inclusión del orden público dentro de la excepción de defensa y seguridad del Estado fue reafirmada por la Sala en el Concepto 2366 del 20 de febrero de 2018.

Por consiguiente, es dable concluir que la excepción de «defensa y seguridad del Estado» incluye las nociones de «orden público» y «convivencia», materias sobre las cuales los inspectores de convivencia y paz son titulares de importantes prerrogativas.

2.3 Así, los «inspectores de convivencia y paz» son autoridades instituidas para asegurar el orden público, pues tienen a su cargo el «conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana» (artículo 198 de la Ley 1801 de 2016). En desarrollo de lo anterior, cuentan dentro de sus atribuciones con las de «Conciliar para la solución de conflictos de convivencia, cuando sea procedente»; «Conocer sobre los comportamientos contrarios a la convivencia en materia de seguridad, tranquilidad, ambiente y recursos naturales, derecho de reunión, protección a los bienes y privacidad, actividad económica, urbanismo, espacio público y libertad de circulación»; «Ejecutar la orden de restitución, en casos de tierras comunales», y conocer en primera instancia de la aplicación de ciertas «medidas correctivas» (artículo 206 de la Ley 1801 de 2016).

Igualmente, los inspectores de convivencia y paz adelantan el proceso único de policía¹⁸, cuya finalidad es la restauración del «orden público» (artículo 2.2.18.2.1. del Decreto 1070 de 2015, adicionado por el Decreto 768 de 2025).

El otorgamiento de funciones en materia de orden público a los inspectores de convivencia y paz es concordante con la jurisprudencia constitucional, pues, en términos de la Corte, la conservación del orden público no es una tarea exclusiva de la Nación, sino de todo el Estado en su conjunto, lo que también incluye, por supuesto, a las autoridades territoriales¹⁹.

¹⁸ «ARTÍCULO 214. Ámbito de aplicación. El procedimiento único de Policía rige exclusivamente para todas las actuaciones adelantadas por las autoridades de Policía, en ejercicio de su función y actividad».

¹⁹ «En este orden de ideas, la conservación del orden público, según la preceptiva constitucional, no es una tarea exclusiva de la nación sino de todo el Estado en su conjunto, el cual la debe desempeñar de manera coordinada». Corte Constitucional. Sentencia C-075/93. 25 de febrero de 1993. «La definición de Colombia como Estado de derecho, la separación de poderes y el principio de legalidad, tienen obvias consecuencias sobre las políticas de seguridad y defensa. De un lado, aun cuando corresponde al Presidente la responsabilidad esencial en la conservación del orden público (CP art. 189), y existe un deber de colaboración entre los distintos órganos del Estado en este campo (CP art. 113), sin embargo una política de seguridad no puede vulnerar el principio de la separación de poderes. No sería entonces legítimo que, en materia de seguridad y defensa, todos los órganos estatales quedaran sujetos al Gobierno, con el deleznable argumento que a éste corresponde la

2.4 En el Concepto 2336 de 20 de febrero de 2018, en el que se resolvió un interrogante relacionado con la provisión de cargos de inspectores de policía, durante el término de vigencia de las excepciones de la Ley de Garantías, la Sala concluyó que, bajo una interpretación sistemática de los artículos 32, 33 y 38 de la Ley 996 de 2005 y la excepción de seguridad y defensa del Estado, era posible la provisión de cargos de inspectores de policía durante la vigencia de las restricciones de la ley de garantías. Esta conclusión se fundamentó, entre otras razones²⁰, en el hecho de que los inspectores de policía son autoridades instituidas para la conservación del orden público²¹.

2.5 Finalmente, es importante reiterar que la excepción de «defensa y seguridad del Estado» aplica en el caso de las elecciones presidenciales, pues en ese ámbito, tal como lo ha indicado la Sala en oportunidades anteriores, operan las restricciones y excepciones tanto del artículo 32 como del párrafo del artículo 38.

Respecto de las demás elecciones no ocurre lo mismo, pues, como también lo ha apuntado la Sala, en elecciones distintas a las de presidente de la República, únicamente aplican a los entes territoriales las restricciones y excepciones del párrafo del artículo 38. Como la excepción de «defensa y seguridad del Estado» solamente fue establecida por el legislador para la prohibición del artículo 32, y no puede aplicarse por analogía o extenderse al párrafo del artículo 38²², dicha

guarda del orden público y que los diferentes órganos del Estado deben colaborar armónicamente». Corte Constitucional. C-251/02. Sentencia del 11 de abril de 2002.

²⁰ Relacionadas con las particularidades propias de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), los cuales hacen parte de los compromisos acordados entre el gobierno Nacional y las FARC-EP en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

²¹ «Para arribar a una respuesta al interrogante formulado, la Sala pasa a efectuar las siguientes consideraciones: [...]

ix) La provisión de las Inspecciones de Policía es necesaria para la conservación del orden público, pues de acuerdo con lo establecido de manera expresa por el artículo 4º del Decreto 2026 de 2017, lo que se busca con dichas inspecciones es:

“[C]onservar la convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas y de estas con los bienes y con el ambiente y, así mismo, ejercer las atribuciones legales correspondientes, en los términos de la ley”.

Igualmente, los inspectores de policía, como autoridades de policía y para preservar el orden público», tienen competencia para solucionar los conflictos de convivencia ciudadana».

²² «El hecho de que los artículos 32 y 33 de la ley 996 de 2005 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 párrafo del artículo 38 ibídem, 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 párrafo, 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.

excepción no resulta aplicable y, en consecuencia, la modificación de la planta tendría que esperar a la finalización de las restricciones derivadas de la Ley de Garantías Electorales.

3. Conclusión

i) La implementación de la Ley 2492 de 2025 no se encuentra cobijada por la prohibición señalada en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005. Por consiguiente, es jurídicamente viable la modificación de la planta de personal de los entes territoriales durante la aplicación de la restricción temporal prevista por el mencionado parágrafo.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la modificación prevista en la Ley 2492 de 2025, y a la que alude este dictamen, no está en contravía de las finalidades perseguidas por la Ley de Garantías Electorales. Igualmente, corresponde al cumplimiento de un término perentorio y obligación legal expresa contenida en el artículo 8 de la Ley 2492 de 2025.

ii) En todo caso, de considerarse que la implementación de la Ley 2492 de 2025 sí está sometida a la Ley 996 de 2005, la modificación de la planta de personal podría realizarse bajo la excepción de «defensa y seguridad del Estado» (artículos 32 y 33), pues esta incluye el aseguramiento del «orden público» y la «convivencia», nociones que abarcan la dimensión del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y sobre las cuales los inspectores de convivencia y paz son titulares de importantes prerrogativas.

En los anteriores términos dejo expresado mi voto disidente



MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado

únicamente para los casos de prohibición enunciados por dicho artículo 32. (Subrayas de la Sala).
Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 17 de febrero de 2006.
Radicación núm. 11001-03-06-000-2006-00016-00(1717).

LEVANTAMIENTO DE RESERVA LEGAL SOLICITADO MEDIANTE OFICIO RADICADO EL 10 DE
JUNIO DE 2026 10 JUN 2026