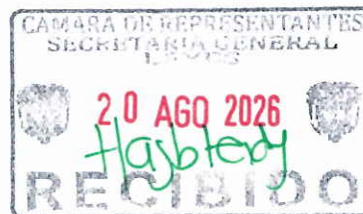


Presidencia de la República de Colombia

Bogotá D.C., 19 AGO 2026

Doctor
NICOLÁS ANTONIO BARGÜIL
Presidente
CÁMARA DE REPRESENTANTES
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
E. S. D.



11:30am

Referencia: Proyecto de Ley 056 de 2024 Cámara – 345 de 2024 Senado
«Por la cual se prohíbe la disminución de los requisitos mínimos para acceder a cargos del nivel directivo en el sector público y empresas con participación estatal del orden nacional, y se dictan otras disposiciones»

Asunto: Objeción gubernamental por inconstitucionalidad e inconveniencia

Respetado señor presidente de la Honorable Cámara de Representantes:

Con fundamento en los artículos 165, 166, 167 y 200 de la Constitución Política, el Gobierno nacional respetuosamente se permite objetar por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia el Proyecto de Ley 056 de 2024 Cámara – 345 de 2024 Senado «*Por la cual se prohíbe la disminución de los requisitos mínimos para acceder a cargos del nivel directivo en el sector público y empresas con participación estatal del orden nacional, y se dictan otras disposiciones*» y, en consecuencia, lo devuelve a la cámara en que tuvo origen, sin la correspondiente sanción presidencial para que surta el trámite previsto en la Constitución Política y en la Ley 5 de 1992.

El Proyecto de Ley precitado inició su trámite legislativo en el Honorable Senado de la República el 2 de agosto de 2024¹.

¹ Colombia, Gaceta del Congreso 1083 del 2 de agosto de 2024, publicación del Proyecto de Ley 056 de

Presidencia de la República de Colombia

Las objeciones se fundamentan en las siguientes razones:

I. COMPETENCIA

De acuerdo con los artículos 165 y 166 de la Constitución Política, el Gobierno nacional dispone del término de seis (6) días para devolver con objeciones por inconstitucionalidad o inconveniencia cualquier proyecto de ley cuando no conste de más de veinte (20) artículos, y si transcurridos los indicados términos no hubiere devuelto el proyecto con objeciones deberá sancionarlo y promulgarlo. De presentarse objeciones, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen.

II. OPORTUNIDAD

La objeción presidencial por inconstitucionalidad se presenta dentro del término establecido en el artículo 166 superior, teniendo en cuenta que (i) el Proyecto de Ley 056 de 2024 Cámara - 345 de 2024 Senado «*Por la cual se prohíbe la disminución de los requisitos mínimos para acceder a cargos del nivel directivo en el sector público y empresas con participación estatal del orden nacional, y se dictan otras disposiciones*», fue radicado en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el día 12 de agosto de 2024 con el radicado EXT26-00125434; y (ii) el Proyecto de Ley precitado tiene seis (6) artículos; luego, el término para objetar es de seis (6) días hábiles, los cuales vencen el día 21 de agosto de 2026.

III. OBJECIONES POR INCONSTITUCIONALIDAD

Las siguientes censuras comprometen directamente preceptos de rango constitucional, alteran la distribución funcional de los poderes públicos y vulneran garantías fundamentales del debido proceso administrativo y disciplinario.

1. Primera vulneración: Desnaturalización de las competencias constitucionales de la Sala de Consulta y Servicio Civil y coadministración judicial prohibida (artículos 3, 4 y 5 del proyecto de

Presidencia de la República de Colombia

ley frente a los artículos 237-3, 113 y 209 de la Constitución Política).

1.1) Transgresión del artículo 237, numeral 3 de la Constitución Política: El artículo 3° del Proyecto de Ley supedita cualquier modificación de manuales de funciones en cargos directivos a la emisión obligatoria de un «concepto previo de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado». Esta previsión altera radicalmente la naturaleza constitucional de dicha corporación. De acuerdo con la Carta Política, la Sala de Consulta actúa como «cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración», cuyas opiniones revisten un carácter doctrinal, general y no vinculante. Al erigir su concepto en un requisito de procedibilidad habilitante e inexcusable para expedir un acto administrativo particular, el Legislador le atribuye funciones de coadministración y control previo activo, desnaturalizando su condición de órgano consultivo supremo.

1.2. Ruptura de la separación de poderes y prohibición de coadministración (Artículos 113 y 209 de la Constitución Política): Al atribuirle a la jurisdicción contencioso-administrativa la función de pronunciarse preventivamente sobre la conveniencia, oportunidad y legalidad del perfil exigido en un manual de funciones concreto, se traslada a los magistrados la gestión interna de la administración. La rama judicial no puede ejercer tutela previa sobre actos reglamentarios del Ejecutivo. Como ya fue señalado, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado cumple una función exclusivamente de naturaleza consultiva, sin que resulte constitucionalmente admisible atribuirle otras de naturaleza diferente como sería la de interferir en las funciones propias de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

1.3. Desconocimiento de los artículos 152 y 153 de la Constitución Política: En la medida que el artículo 3 del Proyecto de Ley supedita cualquier modificación de manuales de funciones en cargos directivos a la emisión obligatoria de un «concepto previo de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado», la misma está regulando un aspecto propio y nuclear de la administración de justicia, como es la modificación de las competencias atribuidas por el artículo 237-3 de la Carta Política a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Conforme con ello, en tanto la norma objetada se ocupa de un asunto que es esencial a la administración de justicia, la misma viola flagrantemente los artículos 152-b) y 153 de la Carta Política que exigen tramitar como leyes estatutarias las materias relacionadas con la administración de justicia, en sus aspectos principales, siendo la fijación de

Presidencia de la República de Colombia

competencias uno de ellos.

2. Segunda vulneración: Invasión de competencias del Ejecutivo, petrificación legislativa y vaciamiento de la potestad reglamentaria en el nivel directivo (Artículos 1, 2 y 3 frente a los Artículos 189, numerales 11 y 14, 150 numerales 23, 122 y 125 de la Constitución Política).

2.1. Afectación de la atribución constitucional de ordenación y estructura de los empleos (Artículo 189-14 de la Constitución Política): El artículo 189, numeral 14, de la Constitución Política atribuye al presidente de la República la competencia privativa de «*crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos*». La concreción de las funciones especiales y los requisitos específicos en los manuales institucionales constituye un desarrollo directo e inescindible de esta potestad organizativa del Jefe de Estado, la cual no podría ser ejercida con la regla prevista en el Proyecto de Ley que se objeta, contrariando abiertamente el mandato previsto en el artículo 189-14 de la Carta Política.

2.2. Alcance de la cláusula «conforme a la ley» y proscripción de la petrificación legislativa (Artículos 150 numeral 23 y 189 numeral 14 de la Constitución Política): Como ya fue señalado, el artículo 189-14 del Ordenamiento Superior le atribuye al presidente de la República la competencia privativa de «*crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos*». La subordinación del Ejecutivo a la ley señalada en el artículo 189-14 superior exige que el Congreso expida las leyes marco, bases y lineamientos generales de la función pública (Artículo 150-23 de la Constitución Política), habilitando al Gobierno nacional para reglamentar y precisar técnicamente los empleos. Sin embargo, el legislador incurre en una grave extralimitación competencial cuando pretende imponer una prohibición rígida e inmutable de 'no disminución de requisitos mínimos' hacia el futuro, incurriendo en una auto-atadura o petrificación legislativa inadmisibles. En el régimen constitucional colombiano, una ley no puede despojarse a sí misma de su facultad futura de reformar o flexibilizar criterios normativos, ni puede cercenar la potestad reglamentaria del Presidente para ajustar los requisitos a las dinámicas del Estado.

Presidencia de la República de Colombia

2.3. Desconocimiento de la naturaleza de los empleos de libre nombramiento y remoción (Artículo 125 de la Constitución Política):

Los cargos directivos son empleos de confianza técnica y política para la adopción y ejecución del plan de gobierno. Someter el ajuste de sus perfiles a un trámite hipercomplejo y burocrático de triple autorización anula la discrecionalidad legítima del nominador y paraliza la capacidad de respuesta administrativa del Estado.

3. Tercera vulneración: Subjetivización del empleo público, desconocimiento del debido proceso, tipicidad y dosimetría disciplinaria (Artículos 4 y 5 del proyecto de ley frente a los Artículos 29, 122, 125, 13 y 40 numeral 7 de la Constitución Política y Ley 1952 de 2019)

3.1. Subjetivización inconstitucional del empleo público y violación del principio de mérito e igualdad (Arts. 122, 125, 13 y 40-7 C.P.): El artículo 5 del proyecto tipifica como falta gravísima «*Modificar los requisitos individuales, disminuyendo los mínimos o estableciendo unos inferiores a quien le antecedió en el cargo...*». Esta fórmula quebranta de raíz la dogmática constitucional del empleo público:

- **Naturaleza objetiva e institucional del empleo (Artículo 122 C.P.):** La Constitución ordena que «*no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento*». En nuestro ordenamiento, los requisitos se configuran para el cargo y responden a las necesidades del servicio, jamás a la hoja de vida de la persona natural que lo ocupa o lo ocupó.
- **Efecto distorsivo e irracional:** Si un servidor saliente contaba excepcionalmente con título de doctorado y 25 años de experiencia, la norma congela el perfil del empleo en ese estándar exorbitante, impidiendo nombrar a cualquier profesional plenamente calificado que no alcance las credenciales del antecesor.
- **Vulneración del acceso a la función pública e igualdad (Artículos 13 y 40-7 de la Constitución Política):** Erigir el historial personal del funcionario precedente en parámetro legal obligatorio crea una barrera de acceso artificial y discriminatoria, violando el derecho fundamental de los ciudadanos a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad técnica.

3.2. Vulneración de la ilicitud sustancial, tipicidad estricta y dosimetría punitiva (Artículo 29 de la Constitución Política y Ley 1952 de 2019): El debido proceso en materia disciplinaria exige que la tipificación y graduación de las faltas se fundamente en la lesividad sustancial al deber funcional (Artículo 9 del Código General Disciplinario). Los artículos 4 y 5 del Proyecto de Ley incurren en una manifiesta desproporción violatoria del derecho al debido proceso:

- **Sanción máxima automática por meros trámites formales:** Se castiga con la sanción más drástica del ordenamiento administrativo (destitución e inhabilidad general de 10 a 20 años) una adecuación técnica del manual que no cuente con el concepto del Consejo de Estado, incluso si la modificación se ajusta al piso legal del Decreto Ley 770 de 2005 y no causa detrimento alguno a la función pública. En esa medida, la norma viola el principio de tipicidad en materia disciplinaria en tanto no existe proporción entre la conducta y la sanción.
- **Proscripción de la responsabilidad objetiva:** Elevar a falta gravísima el simple ajuste técnico sin valorar la culpabilidad (dolo o culpa grave) ni la afectación real al servicio público quebranta las garantías del debido proceso consagradas en el artículo 29 superior y la jurisprudencia uniforme de la Corte Constitucional (Sentencias C-948 de 2002 y C-818 de 2005).

4. Cuarta vulneración: Indeterminación normativa y transgresión del principio de unidad de materia (Artículos 1 y 2 del Proyecto de Ley frente a los artículos 158 y 169 de la Constitución Política).

Sobre el principio de unidad de materia, ha destacado la Corte Constitucional que este "se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran"²; buscando con ello "asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios asuntos relacionados entre sí"³.

Conforme con lo anterior, ha explicado que, a partir del principio de unidad de materia, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: "(i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las

² Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-133 de 2012.

³ Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-333 de 2010.

Presidencia de la República de Colombia

materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, **(ii)** mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad”⁴.

Así entendido, la consecuencia necesaria que surge del incumplimiento de las condiciones que se derivan del principio de unidad de materia, es, entonces, que el Congreso de la República, en el ejercicio de su función legislativa, actúa en contravía del aludido principio y lo desconoce, **“cuando incluye cánones específicos que, o bien [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado”**.⁵ (Negrillas y subrayas fuera de texto original).

Aplicando la referida doctrina al Proyecto de Ley que se objeta, se advierte:

4.1. Contradicción sustancial en el ámbito de aplicación: Mientras el Título del Proyecto de Ley que se objeta y su artículo 1 consagran una prohibición omnicomprendiva para todo el «*sector público del orden nacional*» (lo cual abarcaría a las ramas Legislativa, Judicial, órganos autónomos y de control), el artículo 2º circunscribe la restricción exclusivamente a las normas y entidades de la Rama Ejecutiva (Ley 909 de 2004, Decreto Ley 770 de 2005 y decretos reglamentarios).

4.2. Afectación de la seguridad jurídica y la unidad temática: La contradicción insoluble entre el objeto general y el régimen particular del Proyecto de Ley genera un vicio de indeterminación normativa que transgrede el mandato de claridad y unidad de materia (Artículos. 158 y 169 de la Constitución Política), imposibilitando su aplicación uniforme.

IV. OBJECIONES POR INCONVENIENCIA

Sin perjuicio de los vicios de constitucionalidad anotados, el Proyecto de Ley No. 056 de 2024 Cámara – 345 de 2024 Senado resulta manifiestamente inconveniente para la gestión pública, la eficiencia administrativa y las

⁴ Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-133 de 2012, reiterando lo expresado por la Corporación, entre otras, en la Sentencia C-390 de 1996.

⁵ Ibid.

Presidencia de la República de Colombia

políticas de inclusión del Estado colombiano.

4.1. Inocuidad y redundancia normativa: Suficiencia técnica del Decreto Ley 770 de 2005.

Existencia de pisos mínimos inderogables: El ordenamiento jurídico ya cuenta con una norma de rango legal vigente. El Decreto Ley 770 de 2005 (expedido con fundamento en precisas facultades extraordinarias) consagra en su artículo 5° los límites del Nivel Directivo:

- **Piso mínimo legal inderogable:** Título profesional y experiencia profesional (ninguna entidad puede exigir requisitos inferiores a este estándar).
- **Tope máximo legal:** Título profesional, título de posgrado y experiencia.

Falta de necesidad de una nueva ley: En aplicación del Decreto Ley 770 de 2005 y del Decreto Reglamentario 1083 de 2015, ninguna autoridad puede perforar el piso profesional. Expedir una ley prohibitiva paralela no agrega valor técnico, pero sí genera saturación regulatoria e inseguridad jurídica.

4.2. Rigidez institucional, burocratización y asfixia en la provisión del talento humano.

Dilación injustificada en la provisión directiva: Exigir de manera concurrente tres etapas previas (estudios de la entidad, estudios del DAFP y concepto vinculante de la Sala de Consulta del Consejo de Estado) paralizará la conformación de los cuadros directivos, demorando meses la ejecución de proyectos prioritarios para el país.

Obstáculo a la modernización e innovación pública: El Estado requiere dinamismo para incorporar disciplinas emergentes (inteligencia artificial, ciencias ambientales, transición energética, soberanía digital). Prohibir la adecuación ágil de perfiles condena al sector público a mantener manuales anacrónicos y rígidos.

4.3. Bloqueo al relevo generacional y mantenimiento de barreras elitistas de acceso.

Perpetuación de barreras excluyentes: Muchos manuales históricos fueron elaborados con exigencias hipertrofiadas (maestrías específicas cerradas y hasta 15 años de experiencia) que operan como monopolios de

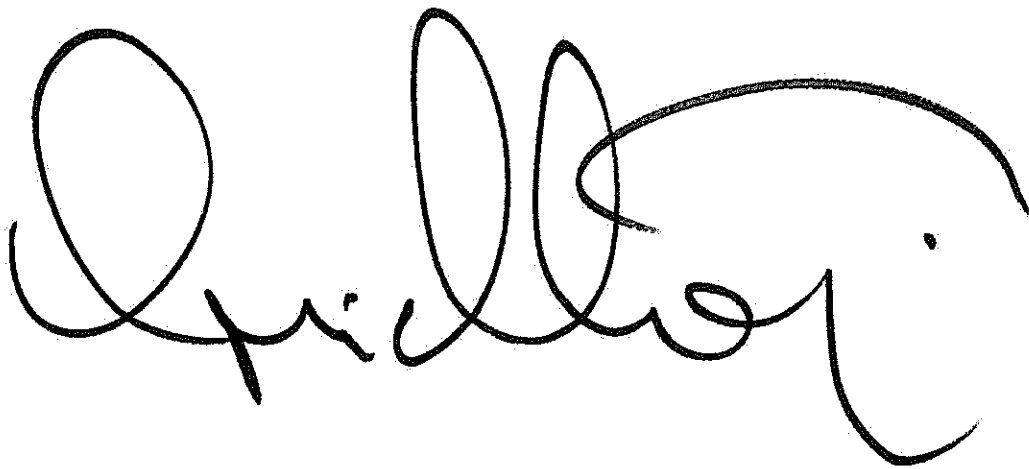
Presidencia de la República de Colombia

facto. Prohibir su racionalización impide dar cabida a jóvenes talentos, profesionales de regiones apartadas, mujeres y sectores populares con plenas competencias técnicas funcionales.

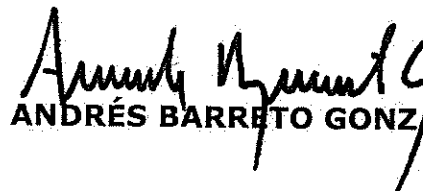
Por las razones expuestas, el Gobierno nacional sugiere que el proyecto de ley sea archivado o, en su defecto, revisado de cara a los argumentos desarrollados en el presente documento.

De los honorables congresistas, con el debido respeto,

19 AGO 2026

A large, stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to Andrés Barreto González, the Director of the Department of Administrative Management of the Public Function (E).

EL DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (E),


ANDRÉS BARRETO GONZÁLEZ