



4155  
12

Bogotá, D.C., 28 JUN 2017.

Señores

**MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

**E. S. D.**

**Ref.: Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Ley 894 de 2017, "Por el cual se dictan normas en materia de empleo público con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera".**

**Magistrado Ponente: CRISTINA PARDO SCHLESINGER**

**Expediente RDL-027**

**Concepto No. 006345**

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5, de la Constitución Política, y en el artículo 2°, inciso 3°, del Acto Legislativo 01 de 2016, rindo concepto en relación con el Decreto Ley 894 de 2017, "Por el cual se dictan normas en materia de empleo público con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera", expedido por el Gobierno Nacional con fundamento en las facultades otorgadas en el artículo 2°, inciso 1°, del Acto Legislativo 1 de 2016, cuyo texto se transcribe a continuación:

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

**DECRETO NÚMERO 894 DE 2017  
28 de mayo de 2017**

*Por el cual se dictan normas en materia de empleo público con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

**Procurador General**

Concepto No. 006345

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 2° del Acto Legislativo número 1 de 2016 y,

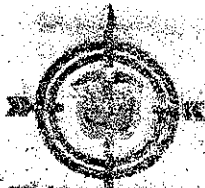
**CONSIDERANDO:**

Que el Acuerdo de Paz en el punto 2.2.4 estableció que el Gobierno nacional deberá poner en marcha mecanismos y acciones para "Capacitar a funcionarias y funcionarios públicos y a líderes y lideresas de las organizaciones y movimientos sociales para garantizar la no estigmatización" y "Capacitar a organizaciones y movimientos sociales, así como a funcionarias y funcionarios públicos en cargos de dirección, en los niveles nacional, departamental y municipal, en el tratamiento y resolución de conflictos" para brindar garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, especialmente por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad, razón por la cual es necesario fortalecer la profesionalización del servidor público independientemente de su forma de vinculación, para integrar y capacitar en condiciones de igualdad a quienes se encuentren vinculados al Estado y a quienes ingresen en el marco del posconflicto para que las entidades cuenten con servidores idóneos que atiendan de manera eficaz las necesidades de la ciudadanía con el propósito de mejorar la calidad de la prestación del servicio;

Que el Acuerdo de Paz en el punto 6 estableció que para construir una paz estable y duradera y en general para garantizar la protección de los derechos de todos los ciudadanos en democracia, se requiere fortalecer la presencia institucional del Estado en el territorio. Para ello, en materia de políticas públicas señala: "Las políticas públicas que se adopten deberán promover el fortalecimiento institucional y asegurar que la respuesta del Estado en el territorio sea amplia y eficaz, con la participación activa de las autoridades regionales y locales en los procesos de toma de decisión y en el seguimiento a la implementación del Acuerdo Final en sus territorios. Se reafirma el fundamento constitucional según el cual el Estado colombiano es descentralizado administrativamente y que los Entes Territoriales tienen autonomía, bajo los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, y por tanto se garantizará que la implementación se haga en coordinación y con el concurso de las autoridades locales. La implementación del Acuerdo se deberá realizar con pleno respeto de las competencias de las autoridades territoriales, sin detrimento de lo acordado. En particular, las medidas deben promover el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los departamentos, municipios y demás entidades territoriales, de manera que puedan ejercer el liderazgo en la coordinación de planes y programas necesarios en la construcción de la paz; y la articulación de las autoridades nacionales, departamentales y municipales para garantizar que actúen de manera integral, coordinada, articulada y ordenada en los territorios". Por tal razón, se requiere desconcentrar de la Comisión Nacional del Servicio Civil la función de adelantar los procesos de selección para el ingreso al empleo público a nivel territorial y delegar las competencias para desarrollar los mismos, de forma que se puedan adelantar de manera más ágil, con el







Procurador General

Concepto No. 006345

propósito de fortalecer las capacidades institucionales que permitan desempeñar sus funciones, resolver problemas, formular metas en materia de buen gobierno y alcanzarlas de manera sostenible;

Que el Acuerdo de Paz en el punto 3.4.11.1 señala que "Con base en el marco legal vigente de lucha contra la corrupción, el Gobierno nacional pondrá en marcha las siguientes medidas para certificar la transparencia y efectividad en la acción para dismantelar las organizaciones y conductas objeto de este acuerdo. El Gobierno nacional promoverá entre otras, las siguientes medidas: Verificación de la idoneidad de los servidores/as públicos de manera que se asegure que poseen las competencias para el cabal ejercicio de la función pública. Certificación de la integridad y desempeño de los servidores/as públicos, de manera que por la vía de la evaluación y verificación de sus hojas de vida, antecedentes penales y disciplinarios, se garantice la transparencia y compromiso con la aplicación de la ley. Garantías para mantener la vigilancia y seguimiento al patrimonio económico de los servidores/as públicos y control sobre sus ingresos, de tal manera que esté acorde con sus salarios y actividades legales. Evaluación y seguimiento al desempeño en la lucha contra las organizaciones objeto de este acuerdo y en función de la creación de confianza con las comunidades", razón por la cual se requiere adoptar un enfoque diferencial en los procesos de selección que se adelanten, en el sistema específico de nomenclatura, requisitos, competencias, salarios y prestaciones, en el proceso de evaluación del desempeño laboral y el sistema de estímulos para los servidores públicos, que tenga en cuenta las particularidades económicas, sociales, educativas y culturales de la población de los municipios priorizados para la implementación de los planes y programas del Acuerdo de Paz;

Que en la introducción del Acuerdo de Paz señala que "El enfoque territorial del Acuerdo supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socioambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad";

Que el Acuerdo de Paz en el punto 6 estableció como principios generales de implementación la eficiencia, la eficacia y la idoneidad, para la cual "se garantizará que los servidores públicos responsables del gobierno en la implementación de los planes y programas sean idóneos y cumplan con las calidades técnicas y meritocráticas pertinentes", razón por la cual se requiere adelantar procesos de selección de ingreso y ascenso con el propósito de fortalecer las competencias y capacidades de los servidores públicos responsables de implementar los planes y programas del Acuerdo de Paz, bajo el principio de transparencia y responsabilidad;

Que en un escenario de posconflicto se deben fortalecer los procedimientos de coordinación interadministrativa, los mecanismos de participación



Procurador General

Concepto No. 006345

ciudadana, de las veedurías ciudadanas, de la rendición de cuentas, de la carrera administrativa a nivel nacional, departamental y municipal, así como transformar los esquemas de ingreso, desarrollo y retiro de los servidores públicos y generar capacidades institucionales para lograr gobiernos incluyentes y participativos, en especial en el ámbito regional y local;

Que mediante el artículo 2° del Acto Legislativo número 01 del 7 de julio de 2016, el Congreso de la República introdujo un artículo transitorio a la Constitución Política, a través del cual revistió al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir los decretos con fuerza de ley, definir normas especiales en materia de empleo público con enfoque diferencial;

Que los ajustes a la normativa de empleo público, exigen una regulación inmediata, dado que con la misma se busca fortalecer las capacidades de los municipios y responder con carácter urgente e inmediato a la ejecución de los planes y programas que se formulen para el desarrollo del respectivo territorio;

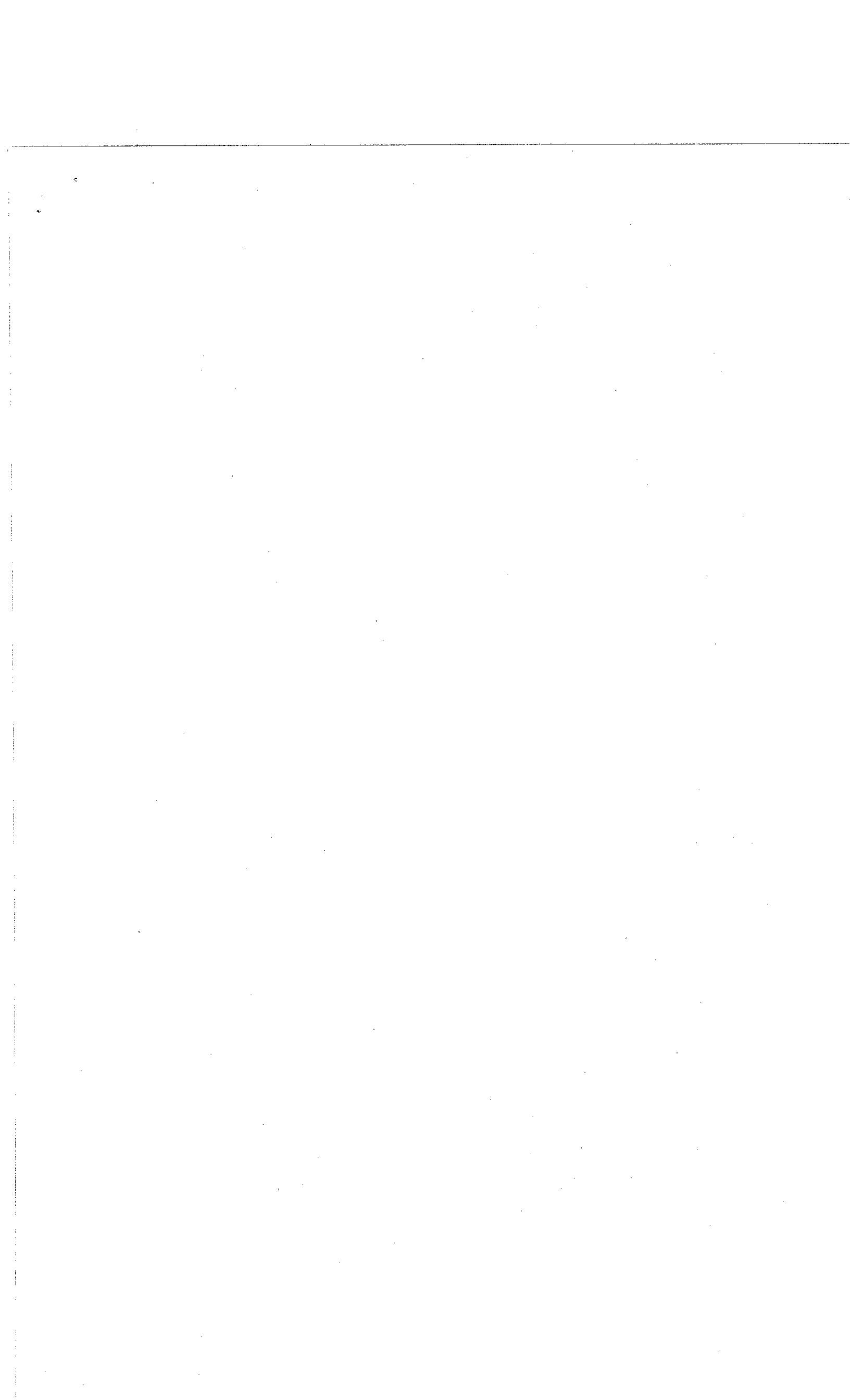
Que de conformidad con lo consagrado en la Ley 909 de 2004, la profesionalización de los recursos humanos al servicio de la Administración Pública busca la consolidación del principio del mérito y la calidad en la prestación del servicio público a los ciudadanos;

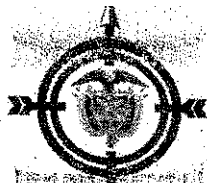
Que mientras se proveen los empleos de carrera administrativa mediante concursos de mérito se hace necesario que los servidores públicos, independientemente de su tipo de vinculación con el Estado, accedan de manera inmediata y eficaz a la capacitación en temas como la no estigmatización, el tratamiento y resolución de conflictos, justicia en equidad y competencias funcionales para dejar instalados conocimientos al interior de los territorios y mejorar la prestación del servicio;

Que la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) tiene como misión

"formar a los servidores públicos en conocimientos, valores y competencias del saber administrativo público para el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades y organizaciones prestadoras de servicio público, en los diferentes niveles de educación superior, educación para el trabajo y el desarrollo humano, la investigación y asistencia técnica en ámbito territorial, nacional y global", por lo que se requiere que diseñe y ejecute programas de formación y capacitación para generar capacidades institucionales, dando prioridad a los servidores públicos de los municipios en los cuales se pondrán en marcha los planes y programas para la implementación del Acuerdo de Paz;

Que se priorizará la capacitación por parte de la ESAP en los municipios en los cuales se pondrán en marcha los planes y programas para la implementación del Acuerdo de Paz, de tal manera que esta llegue de forma inmediata a estos municipios, y que se optimicen los niveles de desarrollo de las competencias individuales y colectivas en el marco de la función pública;





PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

Procurador General

Concepto No. 006345

Que la Ley 909 de 2004 en su artículo 2º, numeral 3, literal d), contempló que esta ley se orienta "al logro de la satisfacción de los intereses generales y a la efectiva prestación del servicio, de lo que se derivan criterios básicos, entre ellos la capacitación para aumentar los niveles de eficacia";

Que en aras de promover el fortalecimiento institucional, asegurar que la respuesta del Estado en el territorio sea amplia y eficaz y adelantar de manera inmediata los concursos, se requiere que la Comisión Nacional del Servicio Civil desconcentre la función de adelantar los procesos de selección para el ingreso al empleo público a nivel territorial y delegue las competencias para adelantar los mismos con el propósito de que estas competencias fortalezcan la puesta en marcha de los planes y programas y fines previstos en el Acuerdo Final;

Que es necesario que la Comisión Nacional del Servicio Civil diseñe los procesos de selección y evaluación del desempeño laboral de los servidores públicos vinculados o que se vinculen en los municipios priorizados por el Gobierno nacional para la implementación de los planes y programas del Acuerdo de Paz, con un enfoque diferencial y territorial que tenga en cuenta las particularidades económicas, sociales, educativas y culturales de la población;

Que la desconcentración de la función de adelantar los procesos de selección para el ingreso al empleo público a nivel territorial, permite adelantar los concursos en los municipios priorizados por el Gobierno nacional, de manera ágil y oportuna, cumpliendo con el principio constitucional del mérito y creando formas de vinculación bajo los preceptos de no discriminación y/o estigmatización;

Que la delegación de las competencias para adelantar estos procesos, permitirá a la Comisión Nacional del Servicio Civil ejercer su misión acorde con los principios de la función pública, como son: igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad;

Que la delegación y desconcentración de las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil permitirán que los municipios priorizados por el Gobierno nacional, se dé cumplimiento de manera muy rápida al artículo 125 de la Constitución Política que exige que el ingreso al empleo público se haga previa demostración del mérito y en igualdad de condiciones, garantizando, así mismo, que las tareas y actividades que deben cumplir las entidades territoriales se desarrollen por personal altamente calificado;

Que los procesos de evaluación del desempeño con carácter diferencial, permiten el cumplimiento de objetivos y metas concertados con los servidores públicos vinculados y con ello medir la gestión de las entidades y de los funcionarios individualmente considerados en los municipios priorizados por el Gobierno nacional, así como valorar el principio del mérito, el cual debe prevalecer y permanecer en la vida laboral del servidor público;





**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**  
Procurador General

Concepto No. 000545

Que se requiere que el Gobierno nacional establezca un sistema específico de nomenclatura, requisitos, competencias, salarios y prestaciones de los municipios priorizados para la implementación de los planes y programas del Acuerdo de Paz que responda a las particularidades económicas, sociales, educativas y culturales de la población que permitan el ingreso bajo condiciones diferenciales, sin vulnerar el principio de mérito;

Que se requiere poner en marcha de manera ágil y efectiva mecanismos inmediatos que aseguren procesos de ingreso de servidores a la administración pública, mediante un sistema de selección objetiva, que su vinculación sea el resultado de una evaluación imparcial para su respectiva vinculación a empleos temporales en condiciones laborales dignas, que proteja sus derechos laborales y genere mayor eficiencia y transparencia en los municipios priorizados para la implementación de los planes y programas del Acuerdo de Paz, determinando las causales de retiro del servicio de los empleados temporales, el cual se podrá efectuar por las causales consagradas en los literales d), h), i), j), k), m) y n) del artículo 41 de la Ley 909 de 2004;

Que de conformidad con el artículo 21 de la Ley 909 de 2004, la conformación de plantas temporales debe obedecer a una de las siguientes condiciones: "a) Cumplir funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración; b) Desarrollar programas o proyectos de duración determinada; c) Suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo, determinada por hechos excepcionales; d) Desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional de duración total, no superior a doce (12) meses y que guarde relación directa con el objeto y la naturaleza de la institución";

Que en los municipios priorizados por el Gobierno nacional resulta de vital importancia la creación de plantas temporales, bajo los parámetros previstos en la ley, toda vez que dadas las nuevas condiciones de estos entes territoriales se requiere desarrollar programas o proyectos de duración determinada que contribuyan al fortalecimiento institucional y a su vez determinar las causales para la terminación de las mismas de los servidores vinculados bajo esta modalidad;

Que esta forma de vinculación permite formalizar el empleo y ejecutar la inversión de manera preferencial con personal vinculado bajo esta modalidad fortaleciendo el empleo público a nivel local y territorial;

Que se hace necesario que el Gobierno nacional adopte un sistema de estímulos para los servidores públicos de los municipios priorizados para la implementación de los planes y programas del Acuerdo de Paz, que ingresen a la administración pública por medio de los procesos de selección;

Que el sistema de estímulos propicia la sana convivencia, motiva e integra a los nuevos servidores públicos y permite construir programas de bienestar que redunden en la mejora del servicio;



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

Procurador General

Concepto No. 066345

Que, el presente decreto con fuerza de ley cumple con el presupuesto de necesidad estricta, conforme al cual las condiciones de urgencia hacen imperativa su expedición sin hacer uso del trámite legislativo, ya sea de carácter ordinario o especial. En efecto, los aspectos regulados mediante este Decreto requieren ser desarrollados con carácter de urgencia, en tanto la materialización del principio de mérito que conlleva el fortalecimiento del empleo público debe realizarse a la mayor brevedad posible, para hacer efectivo el fortalecimiento institucional de los territorios afectados por el conflicto;

En mérito de lo expuesto,

**DECRETA:**

**Artículo 1°** Modificar el literal g) del artículo 6° del Decreto-ley 1567 de 1998 el cual quedará así:

**"g) Profesionalización del servidor público.** Todos los servidores públicos independientemente de su tipo de vinculación con el Estado podrán acceder en igualdad de condiciones a la capacitación, al entrenamiento y a los programas de bienestar que adopte la entidad para garantizar la mayor calidad de los servicios públicos a su cargo, atendiendo a las necesidades y presupuesto de la entidad. En todo caso si el presupuesto es insuficiente se dará prioridad a los empleados con derechos de carrera administrativa".

**Artículo 2° Programas de formación y capacitación.** La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública, diseñará y ejecutará anualmente programas de formación y capacitación dirigidos a fortalecer las competencias, habilidades, aptitudes y destrezas que requieran los servidores públicos de los municipios en los cuales se pondrán en marcha los planes y programas para la implementación del Acuerdo de Paz, dando prelación a los municipios priorizados por el Gobierno nacional para la implementación de los planes y programas del Acuerdo de Paz.

**Artículo 3° Adicionar el siguiente inciso al artículo 7° de la Ley 909 de 2004:** "Para el cumplimiento de sus funciones la Comisión Nacional del Servicio Civil podrá desconcentrar la función de adelantar los procesos de selección para el ingreso al empleo público a nivel territorial.

La Comisión Nacional del Servicio Civil podrá mediante acto administrativo delegar las competencias para adelantar los procesos de selección, bajo su dirección y orientación, en las entidades del orden nacional con experiencia en procesos de selección o en instituciones de educación superior expertas en procesos. La Comisión podrá reasumir las competencias delegadas en los términos señalados en la ley.

La Comisión Nacional del Servicio Civil deberá definir criterios diferenciales en el proceso de evaluación del desempeño laboral para los servidores públicos de los municipios priorizados para la implementación de los planes y programas del Acuerdo de Paz que ingresen a la administración pública por medio de los procesos de selección".



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**  
Procurador General

Concepto No. 006345

**Artículo 4° Procesos de selección con enfoque diferencial.** Para el ingreso por mérito al empleo público en los municipios priorizados por el Gobierno nacional para la implementación de los planes y programas del Acuerdo de Paz, la Comisión Nacional del Servicio Civil, en coordinación con los jefes de las respectivas entidades, deberá diseñar los procesos de selección objetiva e imparcial con un enfoque diferencial que tenga en cuenta las particularidades económicas, sociales, educativas y culturales de la población.

**Artículo 5° Sistema específico de nomenclatura, requisitos, competencias, salarios y prestaciones de los municipios priorizados para la implementación de los planes y programas del Acuerdo de Paz.** El Gobierno nacional establecerá para el ingreso a los empleos públicos de los municipios priorizados para la implementación de los planes y programas del Acuerdo de Paz un sistema específico de nomenclatura, de requisitos, competencias, de salarios y prestaciones, que responda a las particularidades económicas, sociales, educativas y culturales de la población.

En todo caso para los empleos de estos municipios se exigirá como mínimo educación básica primaria.

**Artículo 6° Adicionar el siguiente numeral al artículo 21 de la Ley 909 de 2004 relacionado con los empleos de carácter temporal, así:**

"4. El nombramiento en los empleos temporales se efectuará mediante acto administrativo en el que se indicará el término de su duración, al vencimiento del cual quien lo ocupe quedará retirado del servicio automáticamente. Sin embargo, antes de cumplirse dicho término, el nominador en ejercicio de la facultad nominadora podrá declarar la insubsistencia del nombramiento, cuando el servidor no cumpla las metas del proyecto o actividades que dieron lugar a la creación de los mismos, de acuerdo con la evaluación que se establezca para el efecto y mediante acto administrativo motivado; o darlo por terminado, cuando no se cuente con las disponibilidades y apropiaciones para financiar el empleo de carácter temporal, como consecuencia de los ajustes a los montos aprobados para su financiación.

De igual manera, el retiro del servicio de los empleados temporales se podrá efectuar por las causales consagradas en los literales d), h), i), j), k), m) y n) del artículo 41 de la Ley 909 de 2004".

**Artículo 7° Sistema de estímulos.** Adicionar al artículo 16 del Decreto-ley 1567 de 1998 el siguiente literal:

"f) **Sistema de estímulos para los servidores públicos de los municipios priorizados para la implementación de los planes y programas del Acuerdo de Paz.** El Gobierno nacional adoptará un sistema de estímulos para los servidores públicos de los municipios priorizados para la implementación de los planes y programas del Acuerdo de Paz, que ingresen a la administración pública por medio de los procesos de selección objetiva e imparcial. Este sistema está integrado por



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACIÓN

Procurador General

Concepto No. 006345

*programas de bienestar e incentivos que interactúan con el propósito de elevar los niveles de eficiencia, satisfacción, desarrollo y bienestar de los empleados del Estado en el desempeño de su labor y de contribuir al cumplimiento efectivo de los resultados institucionales y dentro de ellos se contemplarán las condiciones particulares de las personas vinculadas, su entorno y su capacidad de adaptación"*

**Artículo 8° Vigencias y derogatorias.** *El presente decreto rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.*

### **PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en Bogotá, D. C., a 28 de mayo de 2017

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

**La Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública,**

LILIANA CABALLERO DURÁN

## **2. Análisis constitucional**

De conformidad con lo establecido en el artículo 2°, inciso 3°, del Acto Legislativo 01 de 2016, el control de constitucionalidad que debe efectuarse sobre los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de la habilitación constitucional consagrada en dicha norma superior, es de carácter "automático posterior". Como consecuencia de esto, se procederá a rendir concepto que corresponde a un control integral de constitucionalidad.

Teniendo en cuenta que en las Sentencias C-174 de 2017 (M.P. María Victoria Calle Correa) y C-160 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), la Corte Constitucional propuso una metodología para la verificación del cumplimiento de los requisitos que deben cumplir los decretos con fuerza de ley que el Gobierno expida con fundamento en el Acto Legislativo 01 de 2016, el Ministerio Público procederá a aplicar a continuación esos lineamientos.



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

Procurador General

Concepto No. 006545

## 2.1. Revisión de la constitucionalidad del procedimiento de formación del Decreto 894 de 2017

En las citadas sentencias, la Corte Constitucional señaló que los vicios de procedimiento se subdividen en vicios de forma y de competencia. Por lo anterior, se procederá a efectuar la revisión constitucional correspondiente utilizando dicha metodología.

### a. Revisión de los requisitos formales del Decreto 894 de 2017

Frente a la normatividad en referencia, deben verificarse tres aspectos: (i) la expedición por parte del Gobierno conforme al artículo 115 de la Carta Política, esto es que esté suscrito por el Presidente de la República y el Ministro o Director de Departamento Administrativo correspondiente al asunto regulado; (ii) la existencia de una motivación conexas con las medidas adoptadas; y (iii) la descripción unívoca en el título de la materia regulada, y la jerarquía normativa del decreto en cuestión, así como las facultades extraordinarias utilizadas.

(i) En relación con las autoridades que expiden el Decreto 894 de 2017, el Ministerio Público estima que se ha cumplido el requisito previsto en el artículo 115 superior, toda vez que la norma en estudio se encuentra suscrita por el Presidente de la República y la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública que para el caso de la referencia, conforman el Gobierno Nacional. Y esto se explica porque el acto bajo examen prevé medidas relacionadas con: (i) el sistema de capacitación para los empleados del Estado; (ii) normas sobre empleo público, empleos temporales y gerencia pública; (iii) el proceso de selección con enfoque diferencial; (iv) un sistema específico de nomenclatura, requisitos, competencias, salarios y prestaciones para municipios priorizados; y (iv) un sistema de estímulos para empleados públicos de tales municipios.

Así las cosas, el Ministerio Público constata que las medidas previstas en el acto *sub examine* se refieren, en su conjunto, a normas de empleo público de carácter técnico, y por ello era necesaria la concurrencia de la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública como cabeza del sector, pues este se ocupa, junto con la Escuela Superior de Administración Pública -entidad descentralizada-, de los temas de capacitación, estímulos a los servidores, fortalecimiento institucional y temas relacionados con la selección de personal.



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**  
Procurador General

Concepto No. 056345

(ii) En cuanto atañe a la existencia de una motivación conexas con la parte resolutive, el acto cumple con este requisito porque el decreto ley tiene una parte considerativa que explica las razones que sustentan las medidas, la conexidad con el Acuerdo Final y la justificación se su urgencia. Ahora bien, en este punto del análisis no es necesario examinar si las razones invocadas justifican la expedición de las medidas, pues esto corresponde al análisis de fondo.

(iii) Finalmente, el acto *sub examine* tiene un título y en el mismo se invocó la facultad que permite al Presidente de la República expedirlo para efectos de precisar su naturaleza jurídica. Así, el Decreto 894 de 2017 anuncia que es “[p]or el cual se dictan normas en materia de empleo público con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, efectivamente lo tiene (art. 169 C.P.). De igual manera, en el decreto se especificó la facultad del Presidente de la República para expedirlo, pues se consignó expresamente que lo fue “(...) en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 2º del Acto Legislativo número 1 de 2016”.

Por todo lo anterior, se concluye que el Decreto Ley bajo estudio es constitucional, en cuanto se refiere a sus requisitos formales.

b. Revisión de la competencia del Presidente de la República para expedir el Decreto 894 de 2017

Frente al control sobre la competencia del Presidente de la República para expedir decretos ley con fundamento en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el examen de este aspecto supone: (i) la verificación de la competencia temporal; (ii) conexidad teleológica con el acuerdo de paz, que el Ministerio Público denominó, en anteriores conceptos; (iii) limitaciones especiales; y (iv) la verificación de la estricta necesidad.

(i) Frente al aspecto temporal del Decreto, debe establecerse si éste fue expedido dentro de los 180 días siguientes a la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, fecha esta que coincide con la culminación del proceso de refrendación popular del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

**Procurador General**

Concepto No. **D 0 5 3 4 5**

Según la Sentencia C-160 de 2017, el proceso refrendatario *“del Acuerdo Final concluyó con las proposiciones aprobatorias en ambas Cámaras Legislativas en sus sesiones plenarias celebradas el 29 y 30 de noviembre de 2016”*. Por tal motivo, los 180 días a los que alude el Acto Legislativo 01 de 2016 para expedir los decretos ley, deben contarse a partir del 1º de diciembre de 2016, y no desde el 30 de noviembre del mismo año, pues si se incluyera esta última fecha, erradamente se estaría contando un día completo cuando en realidad se trata de unas horas que cursaron al momento de la aprobación de la proposición en Cámara de Representantes, que no alcanzan a completar las 24 que conforman el día.

Al respecto, debe recordarse que según el artículo 59 de la Ley 4 de 1913, *“[t]odos los plazos de días, meses o años, de que se haga mención legal, se entenderá que terminan a la medianoche del último día del plazo. Por año y por mes se entienden los del calendario común, y por día el espacio de veinticuatro horas...”*. Así las cosas, las facultades presidenciales para la paz se prolongan hasta el 29 de mayo de 2017.

Por otra parte, debe anotarse que el plazo referido debe computarse en días calendario, y no en días hábiles, por dos razones: la primera, porque dicho plazo se aplica en relación con una alteración de las competencias constitucionales ordinarias, razón por la cual su interpretación ha de ser restrictiva, tal como ocurre con todas las normas en que la Constitución permite que el Presidente asuma las funciones legislativas, como por ejemplo en el artículo 150-10 de la Constitución Política, en los eventos de los estados de excepción, o en las normas transitorias de la Constitución que han otorgado al Presidente la facultad de legislar. En segundo lugar, por cuanto las facultades tienen por objeto la asunción de una función legislativa, para la cual, todos los días son hábiles de conformidad con el artículo 83 de la Ley 5ª de 1992.

El Ministerio Público constata que el acto bajo examen se expidió dentro del término de los 180 días hábiles previsto en el artículo 2º del Acto Legislativo 2 de 2016, que facultó al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley, pues el Decreto 894 de 2017 se expidió el 28 de mayo de 2017.

(ii) En cuanto a la conexidad teleológica externa del Decreto 894 de 2017 con el Acuerdo Final, esto es, que las medidas dispuestas en el decreto ley sirvan como instrumentos potenciales para *“facilitar”* o *“asegurar”* el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Paz, la Procuraduría



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

**Procurador General**

Concepto No. 006345

constata que hay relación entre el acto y el Acuerdo Final por las siguientes razones.

En efecto, las medidas dispuestas en el Decreto 894 de 2017, como se indicó, apuntan, en general, a crear una política pública de capacitación de servidores públicos de cara a la implementación del Acuerdo Final, con un enfoque diferencial con énfasis en los territorios focalizados, y para ello dispuso la desconcentración de la función de adelantar los procesos de selección para el ingreso al empleo público, la creación de un sistema de nomenclatura, competencias, salarios, prestaciones y requisitos para el ingreso al empleo público en municipios priorizados, y un sistema de estímulos para los servidores en estos municipios.

Para la Procuraduría estas medidas son instrumentales para implementar normativamente un punto del Acuerdo Final, pues uno de sus ejes es la participación política (punto 2) y las garantías necesarias para el ejercicio de este derecho (punto 2.1). Dentro de estas, se estableció la capacitación de servidores públicos del nivel nacional, departamental y municipal, para evitar la estigmatización y promover la resolución de conflictos (punto 2.2.4).

En el mismo sentido, las medidas dispuestas en el decreto tienen relación con la lucha contra la corrupción, y específicamente para su prevención, pues los procesos de selección buscan la idoneidad de los servidores públicos mediante la verificación y fortalecimiento de sus competencias, valoración de hojas de vida, revisión de antecedentes penales, disciplinarios y patrimonio económico, y el establecimiento de normas diferenciadas con enfoque territorial con el fin de capacitar a los servidores públicos, en general, y a los que tienen a su cargo la implementación del Acuerdo de paz, en particular (puntos 3.4.11.1 y 6).

Así las cosas, para el Ministerio Público no cabe duda de que las medidas previstas en el decreto buscan facilitar la implementación jurídica del Acuerdo y de objetivos específicos relacionados con la lucha contra la corrupción y el establecimiento de mecanismos de garantía para el ejercicio de la política, en los que la capacitación y selección de servidores con enfoque diferencial ocupa un lugar importante, porque estas medidas tienen como destinatarios a servidores que, justamente, van a participar en la implementación del referido Acuerdo.





PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACIÓN

Procurador General

Concepto No. 006349

De otra parte, se estima que el acto bajo examen tiene conexidad interna entre las consideraciones y las medidas específicas. En efecto, la profesionalización de los servidores, los programas específicos de formación y capacitación, el sistema de nomenclatura previsto, el establecimiento de requisitos para los empleos, la fijación de salarios y la regulación de prestaciones de los servidores municipales e igualmente el sistema de estímulos, tienen conexidad con las razones que fundamentan las medidas en cuestión. Y guardan esa estrecha relación dado que están sustentadas en la necesidad de profesionalización de los servidores públicos vinculados con el Estado y aquellos que ingresen en el posconflicto, razón por la cual deben tomarse medidas para desconcentrar la función de adelantar los procesos de selección en los territorios focalizados, así como la capacitación prioritaria y un régimen de estímulos para servidores que participen en la implementación del Acuerdo de paz en dichos municipios.

(iii) En torno a las limitaciones competenciales, la Procuraduría estima que el texto evaluado no sobrepasa ninguna de las barreras -explícitas e implícitas- del Acto Legislativo 01 de 2016; a los que alude la Sentencia C-699 de 2016.

En este sentido, y por disposición expresa del Acto Legislativo 01 de 2016, el Presidente de la República tiene prohibido usar las facultades especiales con el fin de expedir "*actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos*". Así mismo, según sentencias C-699 de 2016, C-160 de 2017 y C-174 de 2017, no sería posible utilizar los decretos con fuerza de Ley para efectuar reformas a la Constitución, o para regular aquellos temas sometidos a reserva legal en sentido estricto, por tratarse de asuntos que requieren una especial deliberación democrática.

Al respecto, el Ministerio Público constata que las medidas dispuestas por el Decreto 894 de 2017 no desconocen las prohibiciones específicas, pues se limitan a modificar normas de rango legal con carácter ordinario. En efecto, el acto contiene las siguientes: (i) modifica el literal g) del artículo 6 del Decreto Ley 1567 de 1998, que establece prelación para los empleados de carrera para el acceso a la capacitación; (ii) autoriza al sector "función pública" para diseñar y ejecutar programas de capacitación y formación dirigidos a los servidores públicos de los municipios en los que se va a implementar el Acuerdo, con énfasis en los municipios priorizados; (iii)



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

**Procurador General**

Concepto No. 005345

adiciona varios incisos al artículo 7 de la Ley 909 de 2009, y faculta a la Comisión Nacional del Servicio Civil para desconcentrar sus funciones a fin de adelantar los procesos de selección para el ingreso al empleo público en el nivel territorial, y le impuso el deber de diseñar procesos de selección objetiva con enfoque diferencial; (iv) faculta al Gobierno Nacional para establecer un sistema específico de nomenclatura, de requisitos, competencias, de salarios y prestaciones, que responda a las particularidades económicas, sociales, educativas y culturales de la población; (v) adiciona un numeral al artículo 21 de la Ley 909 de 2004 que se ocupa del nombramiento y retiro del servicio de los empleados territoriales; y (vi) faculta al Gobierno Nacional para adoptar un sistema de estímulos para los servidores que ingresen por selección objetiva y que presten sus servicios en los municipios priorizados.

Pues bien, la Procuraduría confirma que las medidas, en general, implican modificaciones de normas legales de carácter ordinario y de contenido eminentemente técnico, relacionadas con la administración de personal, lo que de ninguna manera comporta una modificación a la Constitución, ni la expedición de una norma con contenido estatutario u orgánico, o la de un código, así como tampoco la creación de un impuesto.

(iv) En relación con el criterio de “estricta necesidad”, en Sentencia C-699 de 2016, la Corte Constitucional señaló que *“se justifica ejercer las facultades previstas en el artículo 2 demandado solo en circunstancias extraordinarias, cuando resulte estrictamente necesario apelar a ellas en lugar de someter el asunto al procedimiento legislativo correspondiente”*, interpretación cuya finalidad es la protección del eje axial de separación de poderes. Así mismo, en Sentencia C-174 de 2017 aseveró que *“el principio de estricta necesidad en el control de los decretos leyes supone que debe haber un imperativo de regulación no susceptible de satisfacción por el proceso legislativo especial’ el cual no se puede referir simplemente a ‘la conveniencia de contar con legislación oportuna o tecnificada’ ”*. En este orden de ideas, para que puedan ser utilizadas las facultades presidenciales para la paz, sería necesario señalar la existencia de una urgencia constitucional para expedir cierta reglamentación, o en su defecto, algún elemento imperativo que permita acudir a aquellas.

Para la Procuraduría, la forma de interpretar el criterio de “estricta necesidad”, efectivamente pasa por superar la mera conveniencia de una regulación oportuna, acelerada o tecnificada, pero no sólo ello, sino que implica una ponderación entre cuatro elementos: (i) la urgencia, (ii) el nivel



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**  
Procurador General

Concepto No. 006345

de deliberación política que requiere la medida, (iii) la importancia de los intereses constitucionales salvaguardados con la medida y (iv) la buena fe en la implementación de los acuerdos.

Lo anterior, en cuanto la urgencia, como criterio rector de uso excepcional de las facultades presidenciales para la paz, debe ser aplicado con un rigor flexible conforme la materia regulada. Habrá de emplearse con mayor rigor en relación con medidas que requieran una especial deliberación democrática, y se flexibilizaría ante aquellas que no exijan tal condición. Lo anterior, por cuanto una medida que necesita una especial importancia deliberativa, sólo podría regularse por Decretos con fuerza de Ley, en los eventos en que resultara sumamente urgente para la implementación de los acuerdos de paz, o lo que es lo mismo, que su falta de implementación inmediata pudiere amenazar el proceso de paz en sí mismo.

Así mismo, la urgencia, como parámetro principal, debería maximizarse ante medidas que no persigan la satisfacción directa de intereses constitucionalmente imperiosos, y podría atenuarse en el caso contrario. En el mismo orden, la necesidad se hará más evidente en aquellos eventos en los que la medida implique un asunto medular frente a la implementación *de buena fe* del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera o sea reflejo de un mensaje de confianza sobre el cumplimiento de la palabra del Estado. Todo lo anterior, dado que el marco conceptual que define que una medida es *estrictamente necesaria*, no solamente se refiere al aspecto temporal, sino también a la ponderación entre los beneficios y sacrificios que ella comporte.

Aplicados estos parámetros a la normatividad en cuestión, el Ministerio Público encuentra que en el presente caso se satisface el requisito de estricta necesidad, por las siguientes razones:

En primer lugar, la medida es urgente para la implementación del Acuerdo de paz. Según la parte considerativa del Decreto 894 de 2017, las modificaciones a la normativa de empleo público tienen ese carácter porque con estas *se busca fortalecer las capacidades de los municipios y responder con carácter urgente e inmediato a la ejecución de los planes y programas que se formulen para el desarrollo del respectivo territorio*. Y esto porque los *servidores públicos, independientemente de su tipo de vinculación con el Estado, accedan de manera inmediata y eficaz a la capacitación en temas como la no estigmatización, el tratamiento y*



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

**Procurador General**

Concepto No. 005345

*resolución de conflictos, justicia en equidad y competencias funcionales para dejar instalados conocimientos al interior de los territorios y mejorar la prestación del servicio”.*

Para el Ministerio Público estas razones son plausibles, pues la modificación de normas de empleo público relacionadas con el ingreso al servicio en el marco del posconflicto, con énfasis en el fortalecimiento de las entidades territoriales es urgente, en la medida en que estas constituyen un presupuesto necesario para la implementación de los planes y programas del Acuerdo Final y, en particular, de los programas que buscan *“brindar garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, especialmente por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad”*.

En segundo lugar, las disposiciones adoptadas no requieren una especial deliberación democrática, pues si bien la Constitución asigna al legislador la definición de aspectos estructurales relacionados con el empleo público, como la definición de las funciones de los empleos (art. 123 C.P.) y la regulación del ingreso al servicio público (art. 125 C.P.), así como la vigilancia y regulación de la carrera administrativa en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil como ente autónomo (art. 130 C.P.), también es cierto que las normas sobre empleo público tienen un carácter eminentemente técnico. Por ejemplo, el sistema de nomenclatura y salarios obedece a estudios sobre las competencias y requisitos necesarios para el ejercicio del cargo, así como el ingreso se determina en función de factores de evaluación de las competencias y el sistema de capacitación obedece a factores relacionados con las necesidades del servicio.

En tercer lugar, la norma tiene por finalidad salvaguardar intereses valorados por la Constitución, pues el fortalecimiento institucional con enfoque en los territorios busca la realización de los fines del Estado (art. 2 C.P.), constituye una medida idónea para materializar la descentralización en el marco de la autonomía de las entidades territoriales (arts. 1 y 287 C.P.) y pretende el fortalecimiento institucional con sujeción a los principios de la función administrativa (art. 209 C.P.).

Finalmente, las medidas hacen referencia a un aspecto medular en la implementación de los acuerdos, en desarrollo del principio de la buena fe (artículo 83 C.P.), porque la capacitación de los servidores y la creación de plantas temporales en los territorios es una medida que tiene como

finalidad la construcción de garantías para el ejercicio de la política y la participación democrática.

## 2.2 Revisión de la constitucionalidad sustancial del Decreto 894 de 2017

Como se indicó previamente, el Decreto 894 de 2017 contiene varias medidas relacionadas con el empleo público y la capacitación de funcionarios con enfoque eminentemente territorial. Estas medidas se pueden agrupar para su análisis de la siguiente forma:

### *-Medidas relacionadas con las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil (arts. 3 y 4)*

Los artículos 3 y 4 del acto *sub examine* introducen modificaciones a las funciones legales de la Comisión Nacional del Servicio Civil (en adelante CNSC) en dos aspectos.

La primera medida adiciona el artículo 7° de la Ley 909 de 2004 (art. 3), que establece las funciones de la CNSC y todo lo relacionado con su estructura y composición en el sentido de autorizar la desconcentración de una de sus funciones. En concreto, este artículo posibilita la delegación de funciones de dicho órgano autónomo para adelantar procesos de selección de personal en entidades del orden nacional o en instituciones de educación superior, bajo las siguientes condiciones: (i) podrá delegar, mediante acto administrativo, la función de adelantar procesos de selección para el ingreso al empleo público a nivel territorial; y (ii) podrá definir criterios diferenciados en el proceso de evaluación del desempeño laboral para los servidores de los municipios priorizados.

Lo primero que advierte el Ministerio Público es que el inciso 1° del artículo 3° permite la “desconcentración” de funciones de la CNSC, mientras que el inciso 2° se refiere a la posibilidad de “delegar”. Si bien estas figuras son modalidades de la acción administrativa, que tienen sustento en los principios organizacionales de la función administrativa (art. 209 C.P.), lo cierto es que poseen diferencias relevantes que no permiten asimilarlas. En efecto, la desconcentración y la delegación son instrumentos diseñados para lograr la efectividad de la función administrativa, pero tienen diferencias relevantes como: (i) la desconcentración opera por ministerio de la ley, mientras que la delegación requiere, además de autorización legal, un acto administrativo de



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

Procurador General

Concepto No. 008345

delegación (art. 10 L/489/98); y (ii) la desconcentración, entonces, no es revocable porque opera por ministerio de la ley, mientras que la delegación sí lo es, dado que el acto administrativo que la otorga es revocable por el superior (art. 211 C.P); (iii) la desconcentración opera exclusivamente dentro de la misma persona jurídica, mientras que la delegación puede operar dentro de la misma persona jurídica o respecto de otras autoridades o incluso de particulares (arts. 123 y 211 C.P.).

En este sentido, el artículo 3 parece contradictorio, pues establece dos tipos de formas de actuación administrativa que se excluyen entre sí. Ello por cuanto la desconcentración de la función de adelantar procesos de selección supone que esta no pueda reasumirse por la CNSC, mientras que la delegación sí conserva esta posibilidad. En este contexto, y en consideración a que la desconcentración de la función impide que la CNSC la reasuma hasta tanto la norma legal se modifique, el Ministerio Público considera que la delegación de la función es la adecuada para cumplir los fines de las medidas dispuestas en el acto y, además, supone un mayor grado de control de la función debido a su flexibilidad.

Asimismo, el inciso 2° del artículo 3° dispone que la CNSC podrá delegar en entidades del orden nacional y en instituciones de educación superior, esto es, en personas jurídicas diferentes de la CSNC, mientras que el inciso 1°, como se indicó, se refiere a “desconcentrar” esta función. Si la norma se lee a partir de esta última posibilidad, es decir, de la desconcentración de la función de adelantar procesos de selección, no podría efectuarse en relación con personas jurídicas diferentes del CNSC, como lo prevé el inciso 2°, porque la desconcentración supone la radicación de competencias dentro de la misma persona jurídica.

Así las cosas, el Ministerio Público solicitará a la Corte Constitucional que declare exequible el término “desconcentrar” previsto en el inciso 1° del artículo 3° del Decreto 894 de 2017, en el entendido de que se refiere a la posibilidad de delegar funciones, pues en caso contrario la norma carece de efecto alguno.

Ahora bien, y a partir de esta precisión, la Procuraduría considera que la facultad de la CNSC para delegar la función de adelantar procesos de selección no vulnera la Constitución, dado que la posibilidad de delegar esta función a entidades del orden nacional con experiencia en procesos de selección o en instituciones de educación superior, incluso de carácter privado, tiene sustento en los principios de la función administrativa (art.

209 C.P.), pues la materialización de los fines de la función administrativa se logra a través de la delegación de funciones y la posibilidad de delegar en “*otras autoridades*” diferentes a la persona jurídica titular de la función, e incluso en particulares, tiene sustento constitucional expreso (arts. 123-3 y 211 C.P.).

Finalmente, el Ministerio Público considera pertinente recordar que la delegación de funciones de la CNSC a otras entidades, o a instituciones de educación superior es diferente de la creación de Comisiones independientes a nivel territorial, pues en este caso la CNSC conserva sus funciones y el control sobre las mismas y, de todas maneras, las delega en entidades del orden nacional. En efecto, la Corte Constitucional declaró inconstitucional las normas que preveían comisiones independientes a nivel territorial porque la Constitución creó un organismo único para vigilar el sistema general de carrera, dado que “*ningún sentido tiene la existencia de comisiones independientes a nivel territorial, no previstas por aquélla, cuya función descoordinada e inconexa desvertebraría por completo la estructura que la Constitución ha querido configurar en los términos descritos, frustrando los propósitos esenciales de sus artículos 125 y 130*”<sup>1</sup>.

Con respecto a la medida prevista en el artículo 4° del Decreto 894 de 2017, según el cual se diseñarán procesos de selección de personal con enfoque diferencial para los municipios priorizados por el Gobierno Nacional, y encarga de esta tarea a la CNSV en coordinación con los jefes de las entidades territoriales, se ajusta a la Constitución porque, primero, la coordinación no implica que los entes territoriales interfieran en las funciones propias de la CNSC, ni que esta invada las competencias de las entidades territoriales, sino que supone una armonización de los contenidos de los procesos de selección con el contexto económico y social, y además, éstos suponen la aplicación de criterios objetivos e imparciales para premiar el mérito como criterio relevante.

*-Medidas que facultan al Gobierno Nacional para fijar un sistema de nomenclatura, requisitos, competencias, salarios y prestaciones de los municipios priorizados, y la determinación de un sistema de estímulos para los servidores de los municipios priorizados (arts. 5 y 7).*

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-372 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.



Concepto No. 005349

El Decreto 894 de 2017, faculta el Gobierno Nacional para establecer un sistema de nomenclatura, requisitos, competencias, salarios y prestaciones de los municipios priorizados y un sistema de estímulos para los servidores de los municipios priorizados.

Con respecto a la primera medida, es decir, la facultad del Gobierno Nacional para fijar por medio de decretos, el sistema de nomenclatura, requisitos, competencias, salarios y prestaciones de los municipios priorizados, la jurisprudencia ha sostenido<sup>2</sup> que la Constitución otorgó al legislador la competencia para establecer las calidades y requisitos para el ejercicio de cargos públicos, de conformidad con los artículos 125, 150-7 y 150-23 de la Constitución Política. Bajo esta postura, la facultad prevista en el artículo 5° del Decreto 894 de 2017 es inconstitucional porque este sistema específico de nomenclatura, requisitos y competencias para el ejercicio de los cargos es competencia de la ley y no del reglamento.

Si bien el Ministerio Público comparte la conclusión de la Corte en el sentido de que la competencia para establecer las calidades y requisitos para el ejercicio de cargos públicos es del legislador, no comparte el fundamento constitucional para llegar a esta conclusión. En efecto, esta Corporación sostiene que dicha competencia se deriva del artículo 125 de la Carta, pues dicha norma establece que los requisitos para cargos de carrera y su ascenso se harán previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, pero en este caso se trata de cargos temporales que si bien tienen un proceso de selección objetiva, se proveen mientras se adelantan los concursos. De otra parte, el artículo 150-23 se refiere concretamente a que la ley reglamentará el ejercicio de las funciones públicas, lo que atañe al ejercicio de funciones estatales, y el artículo 150-7 alude a la determinación de la estructura de las entidades que componen la Rama Ejecutiva del Poder Público y las Corporaciones Autónomas Regionales.

<sup>2</sup> En efecto, la Corte ha dicho que: [I]a Constitución otorgó al legislador la competencia para establecer los requisitos de acceso a cargos públicos. En efecto, el artículo 125 superior consagra que el ingreso a los cargos de carrera, y el ascenso en los mismos, debe hacerse previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. Así mismo, el artículo 150 del Estatuto Superior establece que corresponde al Congreso de la República hacer las leyes, asignándole en el numeral 7 la función de "determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica;" Más adelante, el numeral 23 del mismo artículo le impone la tarea de "expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos". Sentencia C-109 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería.





PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

Procurador General

Concepto No. 006345

Así las cosas, la competencia legislativa para fijar la nomenclatura y requisitos de los cargos se desprende de la cláusula de competencia general del legislador para desarrollar la Constitución (artículo 150 C.P.), pues no existe una previsión específica de la Carta que asigne al Ejecutivo esta competencia concretamente. Esto explica por qué la Ley 909 de 2004 facultó al Gobierno Nacional (art. 53) para expedir normas, entre otros temas, sobre el sistema general de nomenclatura y clasificación de empleos aplicable a las entidades del orden territorial y, por ello, el Gobierno Nacional expidió el Decreto-Ley 785 de 2005<sup>3</sup>, el cual fue avalado por la Corte Constitucional<sup>4</sup>.

De otra parte, para el Ministerio Público la competencia del Gobierno Nacional para fijar un sistema específico de salarios y prestaciones en los municipios priorizados no es inconstitucional, pues la Constitución asigna expresamente la facultad a los Concejos municipales de determinar “*las escalas de remuneración correspondientes a los distintas categorías de empleos*”, pero también asigna al legislador la facultad de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos por medio de una ley marco (150-19-e).

En este sentido, la Ley 4<sup>a</sup> de 1992<sup>5</sup> -ley marco- estableció en su artículo 12 la facultad de fijar al Gobierno Nacional el régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales con base en las normas, criterios y objetivos determinados en dicha norma.

Para el Ministerio Público estas competencias concurrentes deben armonizarse en el sentido de que el Concejo Municipal debe sujetarse a los marcos máximos establecidos por el Gobierno Nacional, pues esto permite el ejercicio de sus competencias que en esta materia la Constitución reconoce a las entidades territoriales, pero dentro de un marco limitado derivado de la ley<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> “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”.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1174 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>5</sup> “Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política”.

<sup>6</sup> Sobre este punto ver: Corte Constitucional, Sentencia C-315 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

Procurador General

Concepto No. 006345

Finalmente, y con respecto a la facultad del Gobierno Nacional para establecer un sistema de estímulos para los servidores públicos de los municipios priorizados que ingresen al sistema de selección objetiva, debe señalarse que esta es una materia que no tiene reserva legal, y que corresponde a una facultad propia del Presidente de la República para fijar una reconocimiento al ejercicio destacado de la función pública para el cumplimiento de los fines del Estado y de la función administrativa (arts. 2 y 209 C.P.) y en su calidad de suprema autoridad administrativa (art. 189). En efecto, el artículo 26 de la Ley 489 de 1998 señala:

**“Artículo 26°.- Estímulos a los servidores públicos.** El Gobierno Nacional otorgará anualmente estímulos a los servidores públicos que se distingan por su eficiencia, creatividad y mérito en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida, con fundamento en la recomendación del Departamento Administrativo de la Función Pública y sin perjuicio de los estímulos previstos en otras disposiciones”.

Así las cosas, en torno a las limitaciones competenciales, la Procuraduría estima como se ha dicho en conceptos 6263 y 6259, que para este asunto, existe un límite implícito en relación con el ejercicio de las facultades legislativas especiales para la paz, por tratarse de un tema que resulta de competencia del Ejecutivo de manera ordinaria. Esta circunstancia descarta la posibilidad de ejercer las facultades legislativas extraordinarias, por cuanto a través de esta excepcional vía se pueden petrificar en el tiempo las competencias reglamentarias. En efecto, al regular un tema como el aquí tratado, mediante un Decreto Ley, sustrae hacia el futuro la posibilidad de que esa facultad sea ejercida por el Ejecutivo, pues los futuros gobiernos no tendrán la misma posibilidad de expedir decretos leyes (debido al límite temporal señalado en el acto legislativo), y sí quedarían sometidos a la opción política adoptada mediante decretos con fuerza material de Ley.

*-Medidas relacionadas con la profesionalización, formación y capacitación de los servidores públicos (arts. 1 y 2)*

El acto *sub examine* establece medidas de profesionalización del servidor público. Específicamente, el decreto modifica el literal g) del artículo 8 del



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

Procurador General

Concepto No. 006345

Decreto-ley 1667 de 1998<sup>7</sup>, que establece los principios rectores de la capacitación, en el sentido de ampliar la profesionalización, capacitación, entrenamiento y programas de bienestar del servidor público con independencia del tipo de vinculación, pero conservando la prelación de los funcionarios de carrera para estos beneficios en caso de insuficiencia presupuestal y prevé que el diseño de estos estará a cargo de la ESAP en coordinación con el DAFP.

Pues bien, el Ministerio Público considera que estas medidas son constitucionales porque, en primer lugar, amplían la capacitación de los servidores públicos para el cumplimiento de los fines del Estado (arts. 2 y 123 C.P.), la profundización de la descentralización por su enfoque territorial dirigido a los municipios priorizados (arts. 1 y 287 C.P.), y se asigna esta función a una entidad especializada en formación de servidores públicos, como lo es la ESAP.

*-Medidas relacionadas con la modificación de la regulación de los empleos temporales en la Ley 909 de 2004 (art. 6)*

Finalmente, el acto *sub examine* modifica el artículo 21 de la Ley 909 de 2004 que regula los empleos temporales en los siguientes aspectos: (i) el nombramiento se efectúa mediante acto administrativo que debe indicar su duración; (ii) el nominador puede declarar insubsistente el nombramiento incluso antes del vencimiento del término si no se alcanzan las metas del proyecto mediante acto administrativo motivado, o por insuficiencia presupuestal; (iii) el retiro del servicio procede en caso de renuncia, por destitución, por vacancia del empleo en caso de abandono, por revocatoria debido a la falta de requisitos para ejercer el empleo, o por muerte, y los demás eventos que determine la Ley.

Para la Procuraduría estas normas son constitucionales, puesto que el establecimiento de una planta temporal en los municipios priorizados es una media temporal, mientras *“se proveen los empleos de carrera administrativa mediante concursos de mérito”*, que se rige por un sistema de selección objetiva con fundamento en el mérito (art. 125 C.P.), y que garantiza el debido proceso administrativo, dada la exigencia de

<sup>7</sup> “Por el cual se crea el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado”.

motivación del acto (art. 29 C.P.), y tiene finalidades importantes como la profesionalización del servidor público para materializar el derecho a la paz (art. 22 C.P.).

#### *Vigencia*

Finalmente, la norma que señala la vigencia del decreto es constitucional por cuanto contempla una de las fórmulas tradicionales admisibles para dicho fin, es decir, la producción de efectos a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

### **3. Conclusión**

Por lo expuesto anteriormente, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional que declare **EXEQUIBLE** el Decreto 894 de 2017, “[p]or el cual se dictan normas en materia de empleo público con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, y el artículo 5° en cuanto se refiere a la facultad del Gobierno Nacional para fijar los salarios y prestaciones. Sin embargo, solicita a la Corte que declare **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE** la expresión “desconcentrar” el inciso 1° del artículo 3 en el entendido que se refiere a la posibilidad de delegar funciones, y que declare **INEXEQUIBLE** únicamente la facultad del Gobierno Nacional para fijar la nomenclatura, requisitos y competencias del artículo 5°, y el artículo 7° del Decreto 894 de 2017 .

De los Señores Magistrados,



**FERNANDO CARRILLO FLOREZ**  
Procurador General de la Nación

LOM/Dym