

C-063-97

Sentencia C-063/97

CARRERA ADMINISTRATIVA-Regulación normativa de ingreso/CARRERA ADMINISTRATIVA-Inexistencia de derechos subjetivos laborales

La regulación normativa del ingreso a la carrera administrativa será siempre de concurso público abierto, pues los objetivos de la carrera a desarrollar no son otros que el principio de igualdad de oportunidades para acceder a la gestión pública y la búsqueda de eficiencia y eficacia del servicio. En efecto, en tales eventos no juegan ningún papel los derechos subjetivos laborales derivados de la carrera, pues las personas son simplemente aspirantes y aún no se encuentran escalafonadas.

CARRERA ADMINISTRATIVA-Libertad de configuración en el ascenso/CONCURSO CERRADO-Ascenso de servidores escalafonados

La libertad de configuración en el ascenso en los cargos de carrera es más amplia, en la medida en que el Legislador se coloca frente a tres objetivos con igual peso jurídico y fuerza vinculante, lo cual permite desarrollar un campo numeroso de opciones legítimas, según la razonable ponderación que efectúe el órgano político. Así, en determinadas ocasiones, puede la ley consagrar formas de concurso cerrado con el fin de proteger de manera preferente las expectativas de ascenso de los servidores ya escalafonados. Este procedimiento podría denominarse un concurso de ascenso en estricto sentido, pues desde un punto de vista puramente lógico y semántico, sólo pueden ascender en el escalafón quienes ya han ingresado a él, ya que un ascenso significa pasar de un nivel inferior a uno superior dentro de una misma jerarquía, lo cual supone que la persona ya hace parte de la organización.

Es perfectamente legítimo que en determinadas entidades y para ciertas organizaciones la ley ordene que todo concurso sea abierto, esto es, que los servidores públicos que pretenden ascender a otro nivel superior en el escalafón deben concursar con personas que pueden no estar todavía incorporadas en la carrera administrativa. Estos concursos, que podrían denominarse mixtos, pues para algunas personas pueden significar el ingreso a la carrera y para otros constituyen una posibilidad de ascenso, son perfectamente legítimos, pues en tales casos el Legislador privilegia la eficiencia de la administración y la igualdad de

oportunidades, sin anular los derechos subjetivos de los ya escalafonados, pues de todos modos estos servidores pueden concursar y su propia experiencia en la entidad les confiere una razonable posibilidad de éxito en relación con las aspirantes externos.

#### CONCURSO MIXTO-Ascenso en cargos de administración

El concurso mixto para el ascenso en los cargos de la administración es un sistema adecuado y razonable directamente relacionado con la finalidad misma de la carrera, pues encuentra sustento en la igualdad de oportunidades para el acceso a la función pública como instrumento para la búsqueda de la eficiencia y eficacia en el servicio, principios que se originan directamente de la Constitución. Por consiguiente, la noción de concurso mixto para los cargos de ascenso no atenta en sí misma contra la filosofía de la carrera, pues esa disposición simplemente favorece la eficiencia y el mérito en el desempeño de cargos de la administración pública.

#### CARRERA ADMINISTRATIVA-Establecimiento de requisitos y límites por legislador

El Legislador es un órgano que actúa libremente en el marco de la Constitución, dentro del cual goza de facultad para determinar los requisitos y límites de la carrera administrativa.

Por consiguiente, el hecho de que se haya declarado la constitucionalidad de un concurso cerrado para el ascenso no exige al Legislador que ordene que todos los concursos de ascenso a la función pública deben ser de ese tipo, pues la Corte simplemente señaló que el Legislador puede establecer un concurso cerrado para el ascenso, no que tenga que hacerlo en todos los casos de ascenso en la administración.

#### CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Ascenso

#### CONCURSO ABIERTO EN LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Finalidad/ACCESO A LA FUNCION PUBLICA-Igualdad de oportunidades

El inciso según el cual todo concurso en la Contraloría será abierto, y en él podrán participar no sólo quienes pertenecen a la carrera, sino también personas ajenas a la misma, persigue finalidades legítimas e importantes, ya que se pretende asegurar la igualdad de oportunidades de acceso a la función pública así como mejorar la eficiencia del servicio en esa entidad. Además, se trata de una norma que no afecta de manera desproporcionada los

derechos subjetivos de los trabajadores ya vinculados a la carrera en la Contraloría, ya que estos servidores no sólo mantienen su estabilidad y pueden participar de tales concursos sino que, además, en la práctica tienen ciertas ventajas comparativas en tales procesos de selección.

#### CARRERA ADMINISTRATIVA DE ENTIDADES DEL ESTADO-Regímenes especiales/CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Régimen especial

La Constitución no ordena que la carrera administrativa de todas las entidades del Estado debe ser idéntica, pues admite la existencia de regímenes especiales. Así, en relación con la Contraloría, la propia Carta señala de manera expresa que la ley debe determinar un régimen especial para la selección, promoción y retiro de sus funcionarios. Por ello para la Corte es claro que el punto de comparación que se realiza en el juicio de igualdad de los cargos de carrera administrativa no puede ser entre las diferentes entidades del Estado, pues debido a la amplia potestad de configuración política del Legislador, éste puede privilegiar el objetivo de la carrera administrativa que considere pertinente. Por consiguiente, el juicio de igualdad deberá analizar las diferencias y similitudes de los cargos de carrera de una misma entidad estatal, toda vez que ahí es donde nos encontramos frente a sujetos con igual status jurídico. Es pues perfectamente legítimo que la ley establezca una modalidad de concurso de ascenso en la carrera administrativa especial de la Contraloría que sea diferente del que fue consagrado para la Registraduría.

Norma acusada: Inciso 2º del Artículo 123 de la Ley 106 de 1993.

Demandante: Pedro P. Huertas Pestana

Temas:

Finalidades de la carrera administrativa y concurso para ingreso y ascenso al escalafón.

Juicio de igualdad , libertad de configuración del Legislador y carreras administrativas especiales.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, (11) once de febrero de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz, y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Pedro Huertas Pestana presenta demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2º del artículo 123 de la Ley 106 de 1993, la cual fue radicada con el número D-1387.

Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

A continuación se transcribe el artículo 123 de la Ley 106 de 1993, y se subraya el aparte demandado:

“Ley 106 de 1993

(Diciembre 30)

Por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa, se organiza el Fondo de Bienestar Social, se determina el Sistema de Personal, se desarrolla la Carrera Administrativa Especial y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

### CAPÍTULO TERCERO

Del proceso de selección

Artículo 123. Provisión de los empleos de Carrera Administrativa. La provisión de los empleos comprendidos en la carrera administrativa especial de la Contraloría General de la República, se hará por el sistema de mérito y comprende la convocatoria, el concurso y período de prueba, de acuerdo con los reglamentos que expida el Contralor General de la República previa aprobación del Consejo Superior de Carrera Administrativa.

Todo concurso será abierto y podrán participar quienes pertenecen a la carrera, al servicio o personas ajenas a ellos.

Los procesos de selección del personal para el ingreso a la carrera administrativa especial de la Contraloría General de la República, serán de competencia de la Oficina de Administración de Carrera Administrativa.

### III. LA DEMANDA.

De otra parte, el ciudadano demandante señala que la Ley 27 de 1992, o ley general de la carrera administrativa, diferenció dos clases de concursos, el primero abierto que regula el acceso a la función pública y, el segundo cerrado para el ascenso en ella, diferenciación que fue avalada por la Corte Constitucional en sentencia C-011 de 1996. En consecuencia para el actor, la existencia de dos regímenes jurídicos para empleados de carrera escalafonados bajo la vigencia de la Ley 27 de 1992 y para los trabajadores de la Contraloría General de la República, hace que dos status similares tengan un trato desigual, que es por lo tanto discriminatorio.

### IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS

#### 4.1. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

El ciudadano Miguel Antonio Chía Rodríguez, en representación del Departamento Administrativo de la Función Pública, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de la norma acusada.

A partir de un análisis sobre el carácter especial de la carrera administrativa de la Contraloría General de la República, el interviniente considera que la consagración de concursos abiertos como forma de ingreso y ascenso para la función pública “es la forma más constitucional, legal y democrática no solamente de acceder a un empleo de carrera en la Contraloría por primera vez sino la de quienes ya se encuentran al servicio de ella”. Así pues, a su juicio, el aparte demandado no sólo es constitucional sino que es indispensable para el desarrollo de la Carta, pues en caso de que se declare la inconstitucionalidad de la norma “nos encontraríamos frente al hecho de que en la Contraloría General de la República sólo podrían llevarse a cabo concursos de ascenso”. De esa manera se niega el derecho de otros ciudadanos a acceder y desempeñar cargos públicos (C.P. art. 40) en igualdad de oportunidades, lo cual se traduce en un trato discriminatorio y preferencial para los empleados de esa entidad, con lo cual se vulnera el artículo 13 de la Constitución.

#### 4.2. Intervención de la Contraloría General de la República

El ciudadano Germán Eduardo Palacio Zúñiga, Jefe de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de la norma parcialmente acusada.

Según el criterio del interviniente, la modalidad de concursos de ascenso prevista en la Ley 27 de 1992 como “elemento dinámico de la carrera”, respeta el beneficio de la estabilidad en el empleo de los servidores públicos propio del sistema de carrera administrativa. Sin embargo esta forma de acceso a la función pública se instituye principalmente como instrumento para el logro de la eficiencia en la prestación de los servicios a cargo de la administración. En tales circunstancias, el interviniente considera que este tipo de concurso es un claro ejemplo de lo que la doctrina ha denominado “derechos reflejos”, toda vez que la norma se propone como un derecho individual pero su fin último es el interés general en la eficiencia en el servicio.

Pese a lo expuesto, el interviniente señala que si bien la forma más nítida de ascenso dentro de la función pública es el concurso abierto, este no puede ser indiscriminado, pues tal y

como lo señala el artículo 224 del Decreto 1950 de 1973, la administración debe buscar cierta afinidad funcional que garantice la experiencia y el eficaz desempeño en el cargo a proveer. Por lo tanto la aplicación sistemática del precepto impugnado y de las normas relativas a los concursos dentro de la Contraloría General de la República garantizan la plena realización de la Constitución.

De otro lado, el interviniente considera que el aparte demandado no sólo busca dar iguales oportunidades a todas las personas que reúnen los requisitos para la convocatoria, sino que garantiza la mejor calidad en la prestación del servicio, puesto que amplía el número de personas para la selección, de tal forma que al preservar el interés general otorga una igualdad de trato a todas las personas con los méritos y calidades suficientes para el eficiente desempeño en la función pública. (C.P. art. 13 y 125).

Finalmente, el ciudadano sostiene que la norma acusada no desconoce los derechos de los empleados escalafonados en la carrera administrativa de la Contraloría General de la República, pues de acuerdo con el artículo 141 de la Ley 106 de 1993, existen una serie de privilegios, tales como el sistema de prelación en los ascensos para empleados de esa entidad en donde se tienen en cuenta factores como la antigüedad al servicio de la Contraloría General de la República, que en su conjunto preservan la integridad de la Carta.

## V. INTERVENCIÓN CIUDADANA

Dentro del término de fijación en lista, el demandante en su calidad de ciudadano, allegó un escrito para realizar algunas precisiones en relación con la defensa presentada por el representante del Departamento Administrativo de la Función Pública. Por consiguiente, la Corte entiende que el escrito no es una modificación, ni una aclaración de la demanda, sino una actuación en ejercicio del derecho de intervención ciudadana, que es por ende admisible, pues la propia Carta señala que cualquier ciudadano puede intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control (CP art. 242).

Según su criterio, tanto el artículo 125 superior como la Ley 27 de 1992 propugnan por la permanencia, estabilidad y ascenso en los empleos de los cargos de carrera administrativa, por lo cual considera que los trabajadores escalafonados en carrera gozan de prelación para acceder a cargos vacantes de la entidad donde laboran. Por consiguiente, para el actor “suprimir el concurso de ascenso y confundirlo con el concurso de ingreso o abierto, es negar

el sentido y la filosofía que inspira la carrera administrativa”.

Agrega el demandante que la declaratoria de inexecutable de la norma impugnada es la consecuencia de la interpretación del artículo 125 superior, y que la protección del derecho a la igualdad de los trabajadores escalafonados se hace efectiva con la aplicación de la Ley 27 de 1992, disposición que garantiza el derecho de ascenso de los empleados vinculados a la carrera administrativa, puesto que de acuerdo con lo previsto en el artículo 150 de la Ley 106 de 1993, en caso de vacío legal se aplicará la Ley 27 en mención.

## VI. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación (E) Luis Eduardo Montoya Medina, rinde el concepto fiscal de rigor y solicita a la Corte declarar la inexecutable del aparte acusado.

La Vista Fiscal considera que la obligación constitucional de desarrollar la carrera administrativa como regla general de ingreso a la función pública implica que el legislador debe regular con criterios uniformes y preestablecidos los empleos de idéntica naturaleza.

Por lo tanto, la igualdad jurídica en el tratamiento de situaciones laborales será el factor determinante para el fallo que la Corte debe proferir, decisión que sin duda debe mirar los criterios razonables y racionales de la diferenciación.

Por lo anterior el Ministerio Público considera que el ingreso y ascenso en el servicio no pueden ser tratados de idéntica forma, pues son dos momentos diferentes en el contexto de la función pública. El primero corresponde al derecho fundamental consagrado en el artículo 40 superior, esto es al derecho ciudadano a conformar, ejercer y controlar el poder político, y el segundo alude a situaciones “jurídico-fácticas” que exigen un trato diferencial al ingreso en beneficio de la comunidad, de la Entidad y de los escalafonados. En estas circunstancias, opina el Procurador General (E) que el hecho de que la Contraloría General de la Nación se rija por un sistema de carrera administrativa especial no justifica un trato diferente para situaciones idénticas, toda vez que la Constitución preceptúa idéntico trato para los empleados de igual naturaleza jurídica.

Así pues, para la Vista Fiscal, la noción esencial de carrera administrativa comprende el derecho a gozar del “status de escalafonado”, pues como presupuestos básicos a considerar en la promoción laboral se encuentran criterios como el tiempo de servicios o, los factores

“enraizados en el pasado institucional” que hacen que “el escalafonamiento otorga una serie de privilegios objetivos, y de derechos que impiden equiparar a un funcionario escalafonado con una persona que no ha ingresado a la carrera administrativa”. Por lo tanto, a juicio del Ministerio Público, la norma que se acusa vulnera el artículo 13 superior.

## VII. FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 123 (parcial) de la Ley 106 de 1993, ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra una norma que hace parte de una ley.

El asunto bajo revisión y los temas jurídicos a tratar

2. Tanto para el actor como para el Ministerio Público, la norma acusada desconoce el principio de igualdad y el sentido de la carrera administrativa, por cuanto la Constitución distingue el ingreso y el ascenso en la carrera administrativa. Esto, según su criterio, exige una diferencia de trato en la regulación legal de los aspirantes vinculados y los no vinculados al servicio, ya que los primeros gozan del derecho de preferencia que otorga el status de escalafonado, mientras que los no vinculados carecen de experiencia laboral, que es requisito fundamental para la ocupación de un cargo de mayor jerarquía en la administración. En cambio, los ciudadanos intervinientes opinan que la existencia de concursos abiertos para el ascenso es no sólo la mejor forma de garantizar la igualdad de oportunidades para el acceso a la función pública sino que, además, constituye un sistema idóneo para la búsqueda de la eficiencia en el servicio, condiciones de interés general que deben prevalecer respecto de los derechos subjetivos derivados de la carrera. Como vemos, el problema central en esta sentencia reside en determinar si pueden existir concursos abiertos para el ascenso de los servidores públicos, o si éstos desconocen el principio de igualdad y los derechos protegidos por la carrera administrativa.

Ingreso, ascenso, modalidades de concurso y poder de regulación del Legislador

3- De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 125 superior, la carrera administrativa se desarrolla en tres momentos diversos: el ingreso, el ascenso y finalmente el retiro. La

Constitución distingue entonces efectivamente entre ingreso y ascenso, tal y como lo señala el actor. Sin embargo, la propia norma constitucional señala que el ingreso y el ascenso se efectúan “previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar el mérito y la calidad de los aspirantes”. En consecuencia, la Carta distingue estos distintos momentos de desarrollo de la carrera pero en principio confiere a la ley la precisión del procedimiento específico de selección ya que éste, por expresa disposición constitucional, es un asunto que se deja en manos del legislador, siempre y cuando el desarrollo legal se fundamente en el criterio de mérito, que constituye la piedra angular de la carrera administrativa. Una pregunta natural surge: ¿la diferencia que la Carta establece entre los conceptos de ingreso y ascenso en la carrera administrativa limita a tal punto el poder de regulación del Legislador, de tal suerte que no puede admitirse la existencia de concursos abiertos para el ascenso del personal escalafonado, tal y como lo sostiene el actor?

4- Para responder a ese interrogante, la Corte considera necesario recordar las finalidades de la carrera administrativa, ya que de esa manera se puede comprender la lógica de las distintas formas de concurso. Así, en reiteradas oportunidades esta Corporación<sup>1</sup> ha manifestado que la filosofía que inspira la carrera administrativa se caracteriza por tres aspectos fundamentales interrelacionados: de un lado, la búsqueda de la eficiencia y eficacia en el servicio público, por lo cual la administración debe seleccionar a sus trabajadores exclusivamente por el mérito y su capacidad profesional. De otro lado, la protección de la igualdad de oportunidades, pues todos los ciudadanos tienen igual derecho a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas (CP art. 40). Y, finalmente, la protección de los derechos subjetivos derivados de los artículos 53 y 125 de la Carta, tales como el principio de estabilidad en el empleo, el sistema para el retiro de la carrera y los beneficios propios de la condición de escalafonado, pues esta Corporación ha señalado que las personas vinculadas a la carrera son titulares de unos derechos subjetivos adquiridos, que deben ser protegidos y respetados por el Estado<sup>2</sup>.

En este orden de ideas, el análisis constitucional de una regulación específica de la carrera administrativa debe tomar en consideración no sólo la libertad de configuración que la Carta confiere a la ley sino también estas finalidades constitucionales propias de la carrera administrativa. Así, la Constitución permite al Legislador que se desplace dentro de los principios rectores de la carrera administrativa, pues cuando el Congreso reglamenta el acceso a la función pública tiene un margen de apreciación y de regulación que tan sólo está

limitado por la naturaleza de la carrera administrativa y los derechos y principios que ésta protege. Por lo tanto, el Legislador, dentro de su libertad de configuración política, está facultado para escoger libremente cuál objetivo de la carrera se privilegia siempre y cuando no altere la esencia de la carrera. En esas circunstancias el control de constitucionalidad que sobre ella se haga será un control de límites de la competencia del Legislador<sup>3</sup>.

5- Dentro de tal contexto, un análisis más detallado del artículo 125 superior permite concluir que la regulación normativa del ingreso a la carrera administrativa será siempre de concurso público abierto, pues los objetivos de la carrera a desarrollar no son otros que el principio de igualdad de oportunidades para acceder a la gestión pública y la búsqueda de eficiencia y eficacia del servicio. En efecto, en tales eventos no juegan ningún papel los derechos subjetivos laborales derivados de la carrera, pues las personas son simplemente aspirantes y aún no se encuentran escalafonadas. Por ello esta Corporación ha señalado en relación con los concursos de ingreso:

“El acceso a carrera mediante concurso dirigido a determinar los méritos y calidades de los aspirantes (CP art. 125), es una manifestación concreta del derecho a la igualdad (CP art. 13) y al desempeño de funciones y cargos públicos (CP art. 40-7). La libertad del legislador para regular el sistema de concurso de modo que se garantice la adecuada prestación del servicio público, no puede desconocer los derechos fundamentales de los aspirantes que se satisfacen mediante la participación igualitaria en los procedimientos legales de selección de los funcionarios del Estado.

El derecho a la igualdad no significa que el aspirante que toma parte en un concurso adquiere sin más el derecho a ser designado en el cargo. La ley está facultada para señalar los requisitos y condiciones necesarios para ingresar a los cargos de carrera y para determinar los méritos y calidades de los aspirantes (CP art. 125). El principio de igualdad, sin embargo, se opone a que la ley al regular el mecanismo de ingreso a la función pública, establezca requisitos o condiciones incompatibles y extraños al mérito y a la capacidad de los aspirantes teniendo en cuenta el cargo a proveer, que serían barreras ilegítimas y discriminatorias que obstruirían el ejercicio igualitario de los derechos fundamentales. Para asegurar la igualdad, de otra parte, es indispensable que las convocatorias sean generales y que los méritos y requisitos que se tomen en consideración tengan suficiente fundamentación objetiva y reciban, junto a las diferentes pruebas que se practiquen, una

valoración razonable y proporcional a su importancia intrínseca (subraya no originales)".<sup>4</sup>

6- Por el contrario, la libertad de configuración en el ascenso en los cargos de carrera es más amplia, en la medida en que el Legislador se coloca frente a tres objetivos con igual peso jurídico y fuerza vinculante, lo cual permite desarrollar un campo numeroso de opciones legítimas, según la razonable ponderación que efectúe el órgano político. Así, en determinadas ocasiones, puede la ley consagrar formas de concurso cerrado con el fin de proteger de manera preferente las expectativas de ascenso de los servidores ya escalafonados. Este procedimiento podría denominarse un concurso de ascenso en estricto sentido, pues desde un punto de vista puramente lógico y semántico, sólo pueden ascender en el escalafón quienes ya han ingresado a él, ya que un ascenso significa pasar de un nivel inferior a uno superior dentro de una misma jerarquía, lo cual supone que la persona ya hace parte de la organización. En ese orden de ideas, es razonable que el artículo 11 de la Ley 27 de 1992, la cual regula de manera general la carrera administrativa, señale que existen dos clases de concurso, abiertos para el ingreso a la carrera y de ascenso para el personal escalafonado.

Sin embargo, la Corte también considera que es perfectamente legítimo que en determinadas entidades y para ciertas organizaciones la ley ordene que todo concurso sea abierto, esto es, que los servidores públicos que pretenden ascender a otro nivel superior en el escalafón deben concursar con personas que pueden no estar todavía incorporadas en la carrera administrativa. Estos concursos, que podrían denominarse mixtos, pues para algunas personas pueden significar el ingreso a la carrera y para otros constituyen una posibilidad de ascenso, son perfectamente legítimos, pues en tales casos el Legislador privilegia la eficiencia de la administración y la igualdad de oportunidades, sin anular los derechos subjetivos de los ya escalafonados, pues de todos modos estos servidores pueden concursar y su propia experiencia en la entidad les confiere una razonable posibilidad de éxito en relación con las aspirantes externos. Además, como la Corte ya lo ha señalado, el status de carrera confiere ciertos derechos, como la estabilidad, pero no obliga a la Administración a ascender a todos sus servidores, ya que éstos deben demostrar su mérito y eficiencia para tal efecto. Por ende, ninguna objeción constitucional se puede aducir contra una regulación legal que ordene que para la provisión de los cargos en una determinada entidad siempre se realice un concurso abierto, en el cual los aspirantes externos puedan demostrar que reúnen mejores condiciones para acceder a un cargo que quienes se encuentran ya escalafonados,

pues de esa manera se potencia la igualdad de oportunidades y se mejora la calidad de la función pública.

7- Por lo expuesto, a juicio de la Corte, no existe obligación constitucional de establecer un tipo de concurso cerrado como forma de ascenso en la carrera administrativa. El concurso mixto para el ascenso en los cargos de la administración es un sistema adecuado y razonable directamente relacionado con la finalidad misma de la carrera, pues encuentra sustento en la igualdad de oportunidades para el acceso a la función pública como instrumento para la búsqueda de la eficiencia y eficacia en el servicio, principios que se originan directamente de la Constitución. Por consiguiente, la noción de concurso mixto para los cargos de ascenso no atenta en sí misma contra la filosofía de la carrera, pues esa disposición simplemente favorece la eficiencia y el mérito en el desempeño de cargos de la administración pública, ya que “con el sistema de carrera se realiza más la igualdad, por cuanto el merecimiento es la base sobre la cual el empleado ingresa, permanece, asciende o se retira del empleo”<sup>5</sup>.

8- Las anteriores consideraciones obligan a hacer una precisión pues la Corte declaró la constitucionalidad de un concurso cerrado para el ascenso en los cargos de la administración, como es el caso de la carrera administrativa en la Registraduría General del Estado Civil, en donde la Corporación consideró que la fórmula legislativa escogida para el caso era conforme a la Carta. Dijo entonces la Corte:

“El artículo 48 del Decreto Ley 3492 de 1986 establece que para la provisión de empleos de carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil debe realizarse primero el concurso de ascenso con el personal escalafonado de esa entidad, y sólo cuando los participantes no tengan las calificaciones necesarias para ascender, se convocará a concurso abierto; norma que a juicio de esta Corte, está en armonía con los mandatos constitucionales, en la medida en que los funcionarios que pertenecen a la carrera administrativa son acreedores de los derechos adquiridos (artículo 58 de la C.P.), que en ningún momento se oponen al derecho de todas las personas de participar en la gestión pública y de acceder, en consecuencia, al servicio público a través de la modalidad de la carrera administrativa, sino que se complementan, por cuanto el ingreso a ésta dio lugar a la misma protección de los derechos de los empleados inscritos, siempre que reúnan los requisitos establecidos por la Constitución y la Ley, que como ya se anotó, tienen su fundamento principal en el mérito de unos y otros.

Así pues, al momento de presentarse una vacante en la Registraduría Nacional del Estado Civil, rige el derecho de preferencia adquirido por el personal de carrera administrativa, debiendo iniciarse la provisión, en primer lugar, con los funcionarios escalafonados de esa institución, mediante el concurso que constitucional y legalmente se ha implementado, es decir, con el concurso cerrado o de ascenso, y luego, si no han sido llenados dichos cargos, se deberá, en consecuencia, proseguir con el concurso abierto para dar igual oportunidad a aquellos que no pertenecen a la carrera administrativa. Los artículos, en sus partes acusadas, en nada vulneran la Constitución Política, pues, antes por el contrario se ajustan a los principios generales de la carrera reconocidos en la Carta; además de que protegen los derechos de preferencia y los derechos adquiridos de quienes pretendan ascender, y de aquellas que deseen aspirar a ingresar a la Registraduría Nacional del Estado Civil.<sup>6</sup>

Sin embargo, lo anterior no quiere decir que la declaratoria de constitucionalidad de esa norma implica que deben ser idénticas todas las regulaciones legales posteriores de acceso por mérito a la función pública, pues el Legislador es un órgano que actúa libremente en el marco de la Constitución, dentro del cual goza de facultad para determinar los requisitos y límites de la carrera administrativa. Por consiguiente, el hecho de que se haya declarado la constitucionalidad de un concurso cerrado para el ascenso no exige al Legislador que ordene que todos los concursos de ascenso a la función pública deben ser de ese tipo, pues la Corte simplemente señaló que Legislador puede establecer un concurso cerrado para el ascenso, no que tenga que hacerlo en todos los casos de ascenso en la administración. En consecuencia, no es de recibo el argumento del actor, según el cual la declaratoria de constitucionalidad de un concurso cerrado para el ascenso en los cargos de la Registraduría General del Estado Civil, necesariamente conduce a la inexecutablez de la norma objeto de estudio.

Principio de igualdad y diversidad de concursos de ascenso.

10- Un trato legal diferente no implica automáticamente una violación de la igualdad, siempre y cuando el Legislador persiga objetivos constitucionales legítimos y la diferencia de trato constituya un medio adecuado, proporcionado y razonable para la consecución de la finalidad perseguida<sup>7</sup>. El principio de la igualdad no puede ser entendido como una prohibición de las diferencias, sino como una exigencia de que las distinciones que se establezcan tengan una justificación objetiva y razonable. En otras palabras, el principio de

igualdad tan sólo veda la arbitrariedad en las diferencias de trato.

La Corte recuerda además que en ámbitos en donde el Legislador dispone de amplia libertad de configuración política, como se señaló anteriormente es el caso que se estudia, el control de constitucionalidad se hace más flexible con el fin de no contrariar la libre acción del Legislador. Así pues, no es asunto del juez constitucional examinar si el Legislador dictó una regulación conveniente o injusta, siempre y cuando se respeten los límites constitucionales extremos. En tales eventos, el juicio de igualdad debe ser menos estricto, y por ende, son legítimas todas aquellas diferenciaciones que se adecúan razonablemente a la finalidad permitida, esto es, no prohibida por la Constitución. 8

11- En ese orden de ideas, para la Corte es claro que, conforme a lo estudiado en los numerales anteriores de esta sentencia, el inciso acusado, según el cual todo concurso en la Contraloría será abierto, y en él podrán participar no sólo quienes pertenecen a la carrera, sino también personas ajenas a la misma, persigue finalidades legítimas e importantes, ya que se pretende asegurar la igualdad de oportunidades de acceso a la función pública así como mejorar la eficiencia del servicio en esa entidad. Además, se trata de una norma que no afecta de manera desproporcionada los derechos subjetivos de los trabajadores ya vinculados a la carrera en la Contraloría, ya que estos servidores no sólo mantienen su estabilidad y pueden participar de tales concursos sino que, además, y como bien lo señala uno de los intervinientes, en la práctica tienen ciertas ventajas comparativas en tales procesos de selección.

12- Finalmente, la Constitución no ordena que la carrera administrativa de todas las entidades del Estado debe ser idéntica, pues admite la existencia de regímenes especiales, tal y como lo señala de manera expresa el artículo 130 superior. En diversas sentencias esta Corporación ha reconocido que pueden existir carreras especiales, como la carrera diplomática y consular, las cuales tienen algunos principios y reglas particulares, debido a la naturaleza especial del servicio<sup>9</sup>. Así, en relación con la Contraloría, la propia Carta señala de manera expresa que la ley debe determinar un régimen especial para la selección, promoción y retiro de sus funcionarios (CP art. 268 ord 10). Por ello para la Corte es claro que el punto de comparación que se realiza en el juicio de igualdad de los cargos de carrera administrativa no puede ser entre las diferentes entidades del Estado, pues debido a la amplia potestad de configuración política del Legislador, éste puede privilegiar el objetivo de

la carrera administrativa que considere pertinente. Por consiguiente, el juicio de igualdad deberá analizar las diferencias y similitudes de los cargos de carrera de una misma entidad estatal, toda vez que ahí es donde nos encontramos frente a sujetos con igual status jurídico.

Es pues perfectamente legítimo que la ley establezca una modalidad de concurso de ascenso en la carrera administrativa especial de la Contraloría que sea diferente del que fue consagrado para la Registraduría, por lo cual la Corte no considera de recibo el cargo de la Vista Fiscal.

## VIII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el inciso segundo acusado del artículo 123 de la Ley 106 de 1993.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Al respecto pueden verse, entre otras las sentencias C-479 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero, C-391 de 1993. M.P. Hernando Herrera Vergara, C-527 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero C-040 del 9 de febrero de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz

2Ver entre otras, las sentencias T-419/92 y C-479/92

3Sobre el tema pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-038 de 1995, C-600A de 1995 y C-081 de 1996.

4Sentencia C-041 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

5Corte Constitucional, sentencia C-195 de abril 21 de 1994. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

7Al respecto puede verse la sentencia C-527/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

8El tema se estudió, entre otras en las sentencias T-563 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-265 de 1994 y C-445 de 1995. M. P. Alejandro Martínez Caballero

9Ver sentencias C-129/94 y C-616/96.