

## Sentencia C-109/02

ACCESO A CARGOS PUBLICOS-Competencia legislativa para establecer requisitos y condiciones

CARGO PUBLICO-Determinación legislativa de requisitos y calidades/DERECHO DE ACCESO A CARGOS PUBLICOS-Límites en determinación legislativa

Corresponde al Congreso determinar mediante ley las calidades y requisitos para desempeñar los cargos públicos - salvo aquellos casos en los que el Constituyente ha señalado expresamente los atributos que deben reunir los aspirantes -, sea cual fuere la forma de vinculación, esto es, de carrera, de elección popular, de libre nombramiento y remoción, o contractual, en el evento de los trabajadores oficiales. No obstante, el legislador debe respetar la Constitución, norma de normas, al determinar tales condiciones, de modo que no puede crear exigencias irrazonables o desproporcionadas que impidan el ejercicio del derecho de acceso a los cargos públicos. La facultad otorgada al legislador, se sustenta en el hecho de que la función administrativa es una actividad que, por su naturaleza y alcances, debe estar orientada al interés general y al cumplimiento de los fines esenciales del Estado. En tal virtud, debe desarrollarse con fundamento en los principios constitucionales de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, con el fin de garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional, asegurando así el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. De ahí que sea la ley el instrumento jurídico idóneo para consolidar la estructura de la administración, determinando la existencia, fusión o supresión de los diferentes empleos, las funciones correspondientes, los mecanismos para garantizar el respeto a los principios aludidos y la observancia de los límites de la administración, los cuales están determinados por los derechos constitucionales de las personas y de los funcionarios.

DERECHO A LA IGUALDAD EN ACCESO A CARGO PUBLICO-Importancia

El derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 superior, cobra especial relevancia en tratándose del acceso a cargos públicos, pues él “reconoce el derecho subjetivo de las personas a una igualdad material ante la ley y la garantía de un trato que permita el ejercicio de los mismos derechos y posibilidades para quienes se encuentran en situaciones fácticas idénticas, sin discriminación alguna.” Lo cual impone entender que al Estado le corresponde

promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, al igual que adoptar medidas a favor de los grupos discriminados, marginados y que se encuentran en situaciones de inferioridad manifiesta.

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Condiciónes iguales en circunstancias idénticas

El principio de igualdad le impide a los órganos del poder público establecer exigencias o condiciones desiguales a quienes se encuentran en circunstancias idénticas, salvo que el trato diferente no implique discriminación y sea, por tanto, razonable y justificado.

CARRERA ADMINISTRATIVA-Principios en que se basa la estructura y funcionamiento

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN CARRERA ADMINISTRATIVA-Reglamentación

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA SISTEMA DE NOMENCLATURA Y CLASIFICACION DE EMPLEOS-Nacional y territorial

SISTEMA DE NOMENCLATURA Y CLASIFICACION DE EMPLEOS-Restricción igual de no equivalencia a nivel nacional y territorial del área médico asistencial

SISTEMA DE NOMENCLATURA Y CLASIFICACION DE EMPLEOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN ENTIDADES TERRITORIALES-Equivalencias entre estudios y experiencia/SISTEMA DE NOMENCLATURA Y CLASIFICACION DE EMPLEOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN ENTIDADES TERRITORIALES-No equivalencias al área médico asistencial

MEDICINA-Protección de la vida/VIDA-Protección no puede dejarse a cualquier persona

CARRERA DE MEDICINA-Conocimiento especializado y específico

TITULO DE IDONEIDAD EN PROFESION MEDICA-Exigencia

MEDICINA-Mayor preparación y control más severo/CARRERA DE MEDICINA-No equivalencia del área médico asistencial entre estudios y experiencia

Referencia: expediente D-3652

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo 32 del Decreto 1569 de

1998.

Demandante: Alvaro Ardila Otero

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá D.C., veinte (20) de febrero de dos mil dos (2002).

SENTENCIA

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Álvaro Ardila Otero demandó el parágrafo del artículo 32 del Decreto 1569 de 1998 “por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de las entidades territoriales que deben regularse por las disposiciones de la ley 443 de 1998 y se dictan otras disposiciones”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

## I. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43358 del 10 de agosto de 1998 y se subraya lo demandado:

“DECRETO NUMERO 1569 DE 1998

(agosto 5)

por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de las entidades territoriales que deben regularse por las disposiciones de la Ley 443 de 1998 y se dictan otras disposiciones.

Artículo 32. De las equivalencias entre estudios y experiencia. Los requisitos de que trata el presente decreto no podrán ser disminuidos. Sin embargo, las autoridades competentes para adoptar las respectivas plantas de empleos, al fijar las funciones y los requisitos específicos para su ejercicio, de acuerdo con las funciones y las responsabilidades de cada uno de ellos, podrán prever la aplicación de las siguientes equivalencias:

Para los empleos pertenecientes a los niveles Directivo, Asesor, Ejecutivo y Profesional:

1. Título de formación avanzada o de postgrado y su correspondiente formación académica, por:

Tres (3) años de experiencia profesional específica o relacionada y viceversa, siempre que se acredite el título universitario; o

Título universitario adicional al exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las funciones del cargo; o

2. Título universitario adicional al exigido en el requisito del respectivo empleo por tres (3) años de experiencia profesional específica o relacionada.

3. Título universitario por el grado de oficial de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional, a partir del grado de Capitán o Teniente de Navío.

Para los empleos pertenecientes a los niveles técnico, administrativo y operativo:

1. Título de formación tecnológica o de formación técnica profesional, por un (1) año de experiencia específica o relacionada, siempre y cuando se acredite la terminación y la aprobación de los estudios en la respectiva modalidad.

2. Un (1) año de educación superior por dos (2) años de experiencia específica o relacionada y viceversa, o por un (1) año de experiencia específica o relacionada y curso específico de mínimo sesenta (60) horas de duración y viceversa.

3. Diploma de bachiller en cualquier modalidad, por aprobación de cuatro (4) años de educación básica secundaria y dos (2) años de experiencia y viceversa.

4. Aprobación de un año de educación básica secundaria por un (1) año de experiencia y viceversa.

5. Un (1) año de educación básica primaria por un (1) año de experiencia y viceversa.

6. Un (1) curso de 20 horas relacionado con las funciones del cargo por un (1) mes de experiencia y viceversa.

7. La formación que imparte el Sena, podrá compensarse así:

El modo de formación “aprendizaje”, por tres (3) años de educación básica secundaria y viceversa, o por dos (2) años de experiencia específica o relacionada.

El modo de formación “Complementación”, por el diploma de bachiller en cualquier modalidad y viceversa, o por tres (3) años de experiencia específica o relacionada.

El modo de formación “técnica”, por tres (3) años de formación en educación superior y viceversa, o por cuatro (4) años de experiencia específica o relacionada.

Parágrafo. Las equivalencias de que trata el presente artículo no se aplicarán a los empleos del área médico-asistencial de las entidades territoriales del Sistema de Seguridad Social en Salud.”

### III. LA DEMANDA

El demandante considera que la disposición acusada vulnera el artículo 13 de la Constitución, al eximir de la aplicación de las equivalencias establecidas en dicho artículo, a los empleos que pertenezcan al área médico - asistencial de las entidades territoriales del Sistema de Seguridad Social en Salud, para la adopción de las respectivas plantas de empleo. En su sentir, la norma “permite que sin justificación alguna se puedan realizar dichas equivalencias para empleos del sector salud a nivel nacional, pero no a nivel territorial, lo cual es manifiestamente contrario al principio de igualdad.”

- La Ley 443 de 1998 dio facultades extraordinarias al ejecutivo para expedir normas con

fuerza de ley que adopten el sistema general de nomenclatura y clasificación de empleos y requisitos para las entidades del orden nacional y territorial. Asimismo, según su artículo 3, las disposiciones contenidas en ella son aplicables a los empleados del Estado que prestan sus servicios en las entidades públicas que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Ahora bien, según el actor, “con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 32 del decreto 1569, el ejecutivo hizo una discriminación protuberante sin razón ni proporción alguna, al disponer que la equivalencia que permite el mismo artículo, experiencia por estudio a nivel directivo por ejemplo, no se aplica a los empleos del área médico asistencial de las entidades territoriales, a sabiendas de que conforme al campo de aplicación de la ley 443 de 1998 y las facultades concedidas en el artículo 66 de la misma ley, debe cualquier prohibición como esa abarcar todos los niveles, es decir, tanto nacional como territorial, por ende, no podía, sin romper el principio de igualdad, prohibir las equivalencias para empleos del sector salud sólo respecto de las entidades territoriales.”

- La norma acusada limita las posibilidades de quienes trabajan en el sector salud de las entidades territoriales, pues impide el ejercicio del derecho a desempeñar funciones y cargos públicos, consagrado en el art. 40-7 de la Constitución, e implica que muchas personas que “cuentan con la experiencia establecida para la equivalencia por estudio para desempeñar, verbigracia, cargos directivo, asesor o ejecutivo, no lo puedan hacer, poniéndolas en condiciones de desigualdad con los empleados del sector salud del orden nacional.”

- Anota que en la Resolución 238 de 1999, expedida por el Ministerio de Salud, se establece en el numeral 2.2.2 que para poder regentar la jefatura de una unidad de cuidados intensivos, se requiere de “un médico jefe de la unidad especialista en: cirugía, medicina interna, anestesiología y/o con especialización o experiencia demostrada en cuidado crítico y con funciones específicas.” Según el actor, esto demuestra que, a falta de especialidad, es posible realizar una equivalencia con la experiencia con que se cuente en determinado campo. Agrega que “para el caso concreto materia de demanda, no se ve que exista una razón suficiente para ordenar un tratamiento desigual, en la medida que la exclusión que se hace en el parágrafo sólo se hace respecto de los empleos del sector salud de las entidades territoriales, permitiendo y circunscribiendo sin justificación real y jurídica, que a los empleos del sector salud del orden nacional sí se les puedan aplicar las equivalencias, a sabiendas de que en materia de salud es más difícil para las entidades territoriales conseguir en sus jurisdicciones determinado recurso humano con especializaciones, entonces: ¿por qué

únicamente se prohíben las equivalencias para empleos del sector salud de las entidades territoriales? Tanto de la Ley 443 de 1998 como del artículo de facultades al ejecutivo se infiere que cualquier regulación era tanto para el nivel nacional como territorial.”

- Sostiene que, con fundamento en la norma acusada, se le ha negado a muchas personas con años de experiencia en cuidados intensivos, la posibilidad de regentar la jefatura de una unidad de cuidados intensivos en entidades de salud del orden territorial, a pesar de que no existe en el país tal especialización, haciendo caso omiso de la Resolución 238 de 1999 mencionada. En tal virtud, concluye preguntando “cuál es la razón para que se haya hecho la prohibición de equivalencias para empleos del sector salud sólo con respecto a las entidades territoriales, y por qué se exige un título de especialización en un área como los cuidados intensivos, la cual no existe como especialización en el país, poniendo en apuros no sólo a las mismas entidades territoriales por la escasa o nula posibilidad de conseguir un recurso humano de esta índole, sino que se nos pone a todo un gremio a nivel territorial en condiciones de desigualdad legal y material respecto del resto de empleados del Estado.”

## I. INTERVENCIONES

### 1. Intervención del Ministerio de Salud

El ciudadano Bernardo Alfonso Ortega Ocampo, en su calidad de apoderado del Ministerio de Salud, interviene en este proceso para defender la constitucionalidad de la disposición demandada, pues sostiene que la limitación establecida en la norma acusada para los empleos del área médico asistencial de las entidades territoriales se encuentra consagrada también para aquellos que pertenecen al orden nacional.

- En efecto, señala que los principios consagrados en la Ley 10 de 1990, que versa sobre el Sistema Nacional de Salud y en la cual se consagra la aplicación de la carrera administrativa en dicho sector, se aplicaron en la Ley 443 de 1998, dando una mayor estabilidad a los funcionarios estatales. Esta, a su vez, confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley que adopten el sistema general de

nomenclatura y clasificación de empleos y requisitos para las entidades del orden nacional y territorial, en virtud de las cuales expidió los Decretos 1569 y 2503 de 1998, estableciendo este último la naturaleza general de las funciones y los requisitos para los diferentes empleos públicos de las entidades del orden nacional. Ambos decretos tienen fuerza de ley, por haber sido expedidos con fundamento en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.

- Anota que así como en el artículo 32 del Decreto 1569 de 1998, materia de acusación, se dispuso que “las equivalencias de que trata el presente artículo no se aplicarán a los empleos del área médico asistencial de las entidades territoriales del Sistema General de Seguridad Social en Salud”, el artículo 7 del Decreto 2503 del mismo año estableció igual normativa, a saber: “las equivalencias de que trata el presente artículo no se aplicarán a los empleos del área médico asistencial de las entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud”, de modo que las equivalencias señaladas para los empleos de los niveles directivo, asesor, ejecutivo y profesional no son aplicables a los empleos del área médico asistencial de las entidades del sector salud, tanto del orden nacional como territorial.

- Por otra parte, señala que el Decreto 861 de 2000, por el cual se establecen las funciones y requisitos generales para los empleos públicos de las entidades del orden nacional, fue expedido con base en las atribuciones que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, de tal forma que carece de fuerza para derogar o sustituir normas de superior jerarquía, como serían los decretos con fuerza de ley.

- Por tanto, el interviniente concluye que “no es cierto como afirma el demandante que se esté dando un trato discriminatorio en el tema de las equivalencias para los funcionarios que prestan sus servicios en las áreas médico asistencial (sic) del sector salud, pues tal como se señaló anteriormente, la misma disposición se aplica tanto para el orden nacional como para el nivel territorial, advirtiendo que el Decreto 861 de 2000, por ser de inferior jerarquía que el Decreto 2503 de 1998, no tiene la capacidad de derogarlo o modificarlo...”.

En tal virtud, concluye que la norma acusada se ajusta a la Carta y, por tanto, solicita se declare su exequibilidad.

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

El ciudadano Ramón González González, en su calidad de apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la norma acusada. Los argumentos que expone con ese fin se resumen a continuación.

- La excepción a la regla general de compensar “especializaciones” por tres años de experiencia profesional para los empleos del área médico asistencial de las entidades territoriales del sistema de salud se justifica, ya que las unidades de cuidados intensivos atienden a pacientes críticamente enfermos, quienes para lograr su recuperación requieren de asistencia médica permanente y especializada en cuidados intensivos, medicina interna y cardiología, de modo que “en tratándose de la recuperación de la salud del ser humano, cuando presenta enfermedades que ponen en riesgo su vida la ley no ha permitido dichas compensaciones o equivalencias, sino que ha exigido el título de postgrado o especialización en ciertas ramas de la medicina, con el fin de garantizar adecuadamente el derecho fundamental a la vida y a la salud.”

- No debe entenderse que las resoluciones del Ministerio de Salud exigen una especialización en cuidados intensivos, pues “esta expresión debe entenderse con un alcance global, es decir, no se trata propiamente de una especialización en particular, sino que los profesionales de salud que se ocupan de enfermos en estado crítico, generalmente internados en las Unidades de Cuidados Intensivos, deben contar con un postgrado, ya sea especialización, maestría, doctorado o postdoctorado, que los haga idóneos para atender situaciones del enfermo que requieren atención urgente y especializada, en el estado más riesgoso de su salud, que puede costar hasta la vida del paciente.”

## I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

- En ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 66 de la ley 443 de 1998, el ejecutivo expidió primero el decreto 1569 de 1998 y más tarde el 2503 del mismo año, estableciendo en ambos que las equivalencias no se aplicarían a los empleos del área médico - asistencial de las entidades del Sistema de Seguridad Social en Salud, haciendo el primero referencia a las entidades territoriales y el segundo al orden nacional. En este orden de ideas, “como los Decretos 1569 y 2503 de 1998, nacieron a la vida jurídica en virtud de las expresas facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al Presidente de la República

para dictar decretos con fuerza de ley tendientes a establecer la nomenclatura, requisitos y equivalencias de los cargos del Sistema de Seguridad Social en Salud y, en virtud a que tales normas fueron expedidas dentro del término de los seis (6) meses fijados por la ley habilitante, no advierte el Ministerio Público vicio formal alguno que invalide el contenido de dichas normas.”

- Agrega que “como quiera que la prohibición contenida en los Decretos - leyes 1569 y 2503 de 1998, hace idéntica exclusión de las equivalencias para los cargos del área médico - asistencial del orden territorial y nacional, respectivamente, no se evidencia una distinción injusta que privilegie a un grupo de servidores de la citada modalidad.”

- Considera que “en atención a la clase de funciones que desempeñan los servidores públicos que pertenecen al área médico - asistencial, la prohibición de extender las equivalencias resulta acorde con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, toda vez que el sistema técnico de administración de personal debe propender por que las decisiones y acciones que guardan relación con la vida y la salud de las personas sean tomadas y ejecutadas por el personal que posea la mayor y mejor capacitación en el área médica y paramédica porque no de otra forma se logran los objetivos de eficacia y eficiencia que han de estar presentes en la prestación del servicio público de la salud a cargo del Estado...”

- Finalmente, aduce que “basta hacer la integración normativa entre los Decretos 1569 y 2503 de 1998 para establecer que no le asiste la razón al demandante, toda vez que la norma acusada no contiene discriminación alguna que atente contra el ordenamiento constitucional.”

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

Dado que la disposición acusada pertenece a un decreto ley expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias a él otorgadas por el artículo 66 de la Ley 443 de 1998, corresponde a esta Corporación resolver sobre su constitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-5 del Estatuto Superior.

### 2. Planteamiento del problema

El demandante afirma que, con base en el artículo 66 de la Ley 443 de 1998, el gobierno tenía facultades extraordinarias para expedir las normas con fuerza de ley mediante las cuales se adoptara el sistema general de nomenclatura y clasificación de empleos y requisitos para las entidades del orden nacional y territorial. Sin embargo, el parágrafo del artículo 32 del Decreto 1569 de 1998 excluyó a los funcionarios del área médico asistencial de las entidades territoriales que conforman el Sistema de Seguridad Social en Salud, de la aplicación de las equivalencias contempladas en dicho artículo. A juicio del actor, tal exclusión debió cobijar también a los servidores públicos que desempeñan las mismas funciones en las entidades del orden nacional, de modo que, al no haberlo hecho, vulneró el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 superior.

Por otro lado, ataca el contenido mismo de la disposición, aduciendo que, al excluir de la aplicación de las equivalencias entre estudios y experiencia a los empleos del área médico asistencial del Sistema de Seguridad Social en Salud, se vulnera su derecho a la igualdad, pues se les da un trato discriminatorio respecto de quienes se desempeñan en el resto de áreas, en las cuales sí se aplican dichas equivalencias.

En consecuencia, la Corte se referirá, en primer lugar, a la competencia del legislador para establecer requisitos y condiciones para acceder a cargos públicos, a fin de pasar a examinar: a) si el gobierno estableció una discriminación al excluir de la equivalencia a los funcionarios del área médico asistencial del orden local, y b) si el no permitir la aplicación de las equivalencias consagradas en el artículo 32 del Decreto 1569 de 1998 a los empleos el área médico asistencial, vulnera el derecho a la igualdad de quienes se desempeñan dentro de esta área.

3. Competencia del Legislador para establecer requisitos y condiciones para acceder a cargos públicos.

La 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”.

Así, corresponde al Congreso determinar mediante ley las calidades y requisitos para desempeñar los cargos públicos - salvo aquellos casos en los que el Constituyente ha señalado expresamente los atributos que deben reunir los aspirantes -, sea cual fuere la forma de vinculación, esto es, de carrera, de elección popular, de libre nombramiento y remoción, o contractual, en el evento de los trabajadores oficiales. No obstante, el legislador debe respetar la Constitución, norma de normas, al determinar tales condiciones, de modo que no puede crear exigencias irrazonables o desproporcionadas que impidan el ejercicio del derecho de acceso a los cargos públicos (art. 7 C.P.)<sup>1</sup>.

La facultad otorgada al legislador para regular lo relativo a los cargos públicos, se sustenta en el hecho de que la función administrativa es una actividad que, por su naturaleza y alcances, debe estar orientada al interés general (art. 209 C.P.) y al cumplimiento de los fines esenciales del Estado (art. 2 C.P.). En tal virtud, debe desarrollarse con fundamento en los principios constitucionales de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, (art. 209 C.P.), con el fin de garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional, asegurando así el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. De ahí que sea la ley el instrumento jurídico idóneo para consolidar la estructura de la administración, determinando la existencia, fusión o supresión de los diferentes empleos, las funciones correspondientes, los mecanismos para garantizar el respeto a los principios aludidos y la observancia de los límites de la administración, los cuales están determinados por los derechos constitucionales de las personas y de los funcionarios<sup>2</sup>.

Así pues, el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 superior, cobra especial relevancia en tratándose del acceso a cargos públicos, pues él “reconoce el derecho subjetivo de las personas a una igualdad material ante la ley y la garantía de un trato que permita el ejercicio de los mismos derechos y posibilidades para quienes se encuentran en

situaciones fácticas idénticas<sup>3</sup>, sin discriminación alguna.” Lo cual impone entender que al Estado le corresponde promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, al igual que adoptar medidas a favor de los grupos discriminados, marginados y que se encuentran en situaciones de inferioridad manifiesta.

Ciertamente, el principio de igualdad consiste en la igualdad entre los iguales y la desigualdad entre los desiguales<sup>4</sup>, con fundamento en la justicia distributiva, que reconoce los desequilibrios que se presentan en la realidad de la vida social. Es por ello que la doctrina “rechaza con la misma energía la desigualdad como la igualdad puramente formal”, pues lo que se busca es “lograr el equilibrio entre las personas frente a la ley y en relación con las autoridades”<sup>5</sup>. Por esta razón, el principio de igualdad le impide a los órganos del poder público establecer exigencias o condiciones desiguales a quienes se encuentran en circunstancias idénticas, salvo que el trato diferente no implique discriminación y sea, por tanto, razonable y justificado.

Ahora bien, respecto de la carrera administrativa, la Corte ha señalado<sup>6</sup> que su estructura y funcionamiento se basa en tres principios, a saber:

” la búsqueda de la eficiencia y eficacia en el servicio público, por lo cual la administración debe seleccionar a sus trabajadores exclusivamente por su mérito y capacidad profesional (CP art. 125). 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 arts 13 y 40). Finalmente, la protección de los derechos subjetivos del empleado de carrera (CP arts 53 y 125), 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 adquiridos, que deben ser protegidos y respetados por el Estado. Por consiguiente, todo 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 en esta materia 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 el Congreso tiene un margen de apreciación y de regulación cuando reglamenta la función pública, que tan sólo está limitado por la naturaleza de la carrera administrativa y los derechos y principios que ésta protege.

(...) Esto significa que la ley sólo puede establecer regulaciones y diferenciaciones en este campo que sean compatibles con las finalidades de la carrera administrativa.” 7

De este modo, aunque la discrecionalidad del legislador es amplia para efectos de regular los requisitos y condiciones de los cargos de carrera administrativa, no puede desconocer los derechos fundamentales de los aspirantes. Por el contrario, debe propender por la garantía del derecho a la igualdad, de manera que, al regular el mecanismo de ingreso a la función pública, no puede establecer “requisitos o condiciones incompatibles y extraños al mérito y a la capacidad de los aspirantes teniendo en cuenta el cargo a proveer8”.

#### 4. El asunto bajo revisión

Bajo estos parámetros, entrará la Corte a analizar las acusaciones contra el parágrafo del Decreto 1569 de 1998, con el fin de determinar si le asiste o no razón al demandante.

##### 4.1. Primer Cargo

Según el actor, el gobierno estableció una discriminación respecto de los empleados del área médico asistencial del Sistema de Seguridad Social en Salud, al no incluir dentro de la disposición acusada, que consagra la no aplicación de las equivalencias ente estudios y experiencia, a los funcionarios del área médico asistencial del orden nacional.

En efecto, el Congreso puede facultar extraordinariamente al Presidente de la República para reglamentar lo relativo a la carrera administrativa. En este sentido, la Corte ha afirmado:

“La carrera administrativa, por expreso mandato constitucional, debe ser regulada mediante ley. Por tanto, el régimen de calidades y requisitos necesarios para acceder a los distintos empleos públicos, incluyendo los municipales, debe ser objeto de ella. Se trata pues de un tema que la propia Carta Política, decidió que fuera regulado por el Congreso de la República, foro político y democrático por excelencia; limitando así, tanto al ejecutivo, al impedir que decida sobre la materia, como al legislador para que delegue su potestad en otro órgano estatal. No obstante, cabe señalar que bien puede el Congreso conferir al Presidente de la República en forma temporal, precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley, sobre ese punto, previa su solicitud expresa.” 9

En este caso concreto el Legislador facultó al Presidente para establecer la regulación del

sistema general de nomenclatura y clasificación de empleos y requisitos para las entidades del orden nacional y territorial, a través del artículo 66 de la Ley 443 de 1998, por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones. Este artículo reza:

“Artículo 66. Facultades extraordinarias. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese de precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de la promulgación de esta ley para:

1. Expedir las normas con fuerza de ley que adopten el sistema general de nomenclatura y clasificación de empleos con funciones generales y requisitos mínimos para las entidades del orden nacional y territorial que deban regirse por las disposiciones de la presente ley.

2. Expedir las normas con fuerza de ley que contengan:

- 2.1. El régimen procedimental especial de las actuaciones que deben surtirse ante las Comisiones del Servicio Civil Nacional, Departamental, del Distrito Capital y las Unidades y Comisiones de Personal;

- 2.2. El régimen procedimental especial que deben observar los anteriores organismos para el cumplimiento de sus funciones; y las autoridades administrativas para revocar los actos administrativos expedidos con violación a las normas de carrera;

- 2.3. Los montos mínimos y máximos en salarios mínimos legales mensuales vigentes, de las sanciones de multa que debe imponer la Comisión Nacional del Servicio Civil, las demás sanciones que puede imponer y su respectivo procedimiento.

3. Expedir las normas con fuerza de ley que contengan los sistemas de

capacitación y de estímulos para los empleados del Estado.”

Frente a este otorgamiento de facultades, el gobierno tenía dos opciones, a saber: regular en un mismo decreto lo relativo al sistema general de nomenclatura y la clasificación de empleos y requisitos, tanto para las entidades territoriales, como para las del orden nacional; o hacerlo a través de decretos distintos, como efectivamente sucedió en el evento que nos

ocupa.

Ciertamente, el Decreto 1569 de 1998, materia de acusación, establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de las entidades territoriales que deben regularse por las disposiciones de la Ley 443 de 1998, tal como se lee en su título. Fue expedido por el gobierno dentro del plazo de los 6 meses otorgado por la Ley 443, pues ésta fue promulgada<sup>10</sup> el 12 de junio de 1998. El Decreto 1569 se publicó en el Diario Oficial No. 43358 del 10 de agosto del mismo año, de modo que el ejecutivo aún estaba dentro del plazo para reglamentar tales aspectos de la carrera administrativa.

Posteriormente se expidió el Decreto 2503 de 1998, por el cual se establece la naturaleza general de las funciones y los requisitos generales para los diferentes empleos públicos de las entidades del Orden Nacional a las cuales se aplica la Ley 443 de 1998 y se dictan otras disposiciones. Este decreto ley fue promulgado el 11 de diciembre 1998, a través del Diario Oficial No. 43449 y, en consecuencia, el gobierno era aún competente para establecer dicha reglamentación. El artículo 7 de este Decreto establece:

“Artículo 7º. De las equivalencias entre estudios y experiencia. Los requisitos de que trata el presente decreto no podrán ser disminuidos. Sin embargo, de acuerdo con la jerarquía, las funciones y las responsabilidades de cada empleo, las autoridades competentes al fijar las funciones y los requisitos específicos para su ejercicio, podrán prever la aplicación de las siguientes equivalencias:

Para los empleos pertenecientes a los niveles Directivo, Asesor, Ejecutivo y Profesional.

1. Título de formación avanzada o de postgrado y su correspondiente formación académica, por:

Tres (3) años de experiencia profesional específica o relacionada y viceversa, siempre que se acredite el título universitario; o

Título universitario adicional al exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las funciones del cargo; o

1. Título universitario adicional al exigido en el requisito del respectivo empleo por tres (3) años de experiencia profesional específica o relacionada

1. Título universitario por el grado de oficial de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional, a partir del grado de Capitán o Teniente de Navío.

Para los empleos pertenecientes a los niveles técnico y asistencial:

1. Título de formación tecnológica o de formación técnica profesional, por un (1) año de experiencia específica o relacionada, siempre y cuando se acredite la terminación y la aprobación de los estudios en la respectiva modalidad.

2. Tres (3) años de experiencia específica o relacionada por título de formación tecnológica o de formación técnica profesional adicional al inicialmente exigido, y viceversa.

3. Un (1) año de educación superior por dos (2) años de experiencia específica o relacionada y viceversa, o por un (1) año de experiencia específica o relacionada y curso específico de mínimo sesenta (60) horas de duración y viceversa, siempre y cuando se acredite diploma de bachiller para ambos casos.

4. Diploma de bachiller en cualquier modalidad, por aprobación de cuatro (4) años de educación básica secundaria y dos (2) años de experiencia y viceversa.

5. Aprobación de un (1) año de educación básica secundaria por un (1) año de experiencia y viceversa, siempre y cuando se acredite la formación básica primaria.

6. La formación de educación básica primaria, secundaria o técnica por la formación que imparte el SENA así:

Tres (3) años de educación básica secundaria o dos (2) años de experiencia específica o relacionada por el modo de formación "aprendizaje".

El diploma de bachiller en cualquier modalidad o tres (3) años de experiencia específica o

relacionada, por el modo de formación “complementación”.

Tres (3) años de formación en educación superior o cuatro (4) años de experiencia específica o relacionada, por el modo de formación “técnica”.

Parágrafo. Las equivalencias de que trata el presente artículo no se aplicarán a los empleos del área médico asistencial de las entidades que conforman el Sistema de Seguridad Social en Salud.” (subrayado fuera del texto).

Es claro entonces que el aparte acusado del artículo 32 del Decreto 1569 de 1998, que regula lo relativo a la nomenclatura y clasificación de los empleos de las entidades territoriales, es idéntico al parágrafo del artículo 7 del Decreto 2503 del mismo año, que reglamenta el mismo aspecto, pero en lo atinente a los empleos del orden nacional, de tal forma que el Legislador consagró igual restricción a nivel nacional y territorial, no existiendo pues, discriminación alguna respecto de los empleados del área médico asistencial del nivel territorial, tal como lo alega el demandante. De este modo, la Corte advierte que la acusación del actor se deriva de un desconocimiento de la normatividad que reguló el tema y, por tal razón, sus argumentos no son de recibo.

#### 4.2. Segundo Cargo

Ahora bien, el demandante no sólo acusa la no inclusión de los empleados del orden nacional en la disposición impugnada que, como se vio, era innecesaria, pues la materia se reguló mediante otro decreto, sino que cuestiona además el hecho de que no se permita realizar la equivalencia entre años de experiencia y estudios en el área médico asistencial, pues considera que ello vulnera el derecho a la igualdad de quienes se desempeñan dentro de esta área, frente a quienes sí se les permite ejercer cargos a nivel directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico, administrativo y operativo por desarrollar sus actividades en otras áreas distintas de la salud.

El Decreto 1569 de 1998 regula el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos de quienes trabajan en el sector público de las entidades territoriales como empleados de carrera administrativa. A su vez, el artículo 32 reglamenta las equivalencias que pueden

realizarse entre estudios y experiencia, para desempeñar cargos en los niveles directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico administrativo y operativo. Así, es aplicable a todos los empleados de carrera administrativa, salvo a los servidores del área médico asistencial quienes, en virtud del párrafo demandado, están excluidos, de modo que las equivalencias consagradas en el artículo no les son aplicables. Por tanto, es evidente que la norma establece una diferencia de trato para aquellas personas que laboran en el sector salud.

Ahora bien, es menester aclarar que el establecimiento de un trato diferenciado no implica necesariamente una vulneración al derecho a la igualdad, pues es posible realizar tal distinción cuando esté justificada objetivamente. En efecto,

“(…) no puede predicarse una discriminación si el trato diferente obedece a un fin constitucionalmente lícito y está motivado objetiva y razonablemente, caso en el cual no se puede afirmar que hay violación del derecho a la igualdad. ‘El juicio de constitucionalidad respecto del trato desigual que en un momento adopte el legislador, pretende verificar la vigencia, en su expedición, de un sustento objetivo y razonable que lo justifique o de lo contrario, ante su ausencia lo torne en discriminatorio e inaceptable por desconocer reglas, valores o principios constitucionales.’ Por lo tanto, ante la inexistencia de una justificación en las condiciones precitadas, no puede predicarse nada diferente a una discriminación, no avalada por la Constitución. En este sentido, este principio de igualdad le impide a los órganos del poder público establecer exigencias o condiciones desiguales a quienes se encuentran en circunstancias idénticas, (sic) salvo que el trato diferente en las actuaciones de las autoridades administrativas, reúnan una suerte de características que claramente indiquen la ausencia de discriminación y justifiquen la razonabilidad del trato distinto.”<sup>11</sup>

La Corte encuentra que, en este caso específico, los empleados que trabajan en el campo médico asistencial no se encuentran en similares condiciones a aquellos que ejercen sus labores en otras esferas, debido a los intereses y derechos fundamentales comprometidos en la prestación del servicio de salud, esto es, el derecho a la vida, a la integridad física y a la salud y, en tal virtud, la diferencia de trato se halla plenamente justificada. Claro es que con la Medicina se busca proteger el derecho a la vida, derecho fundamental que es condición necesaria para el ejercicio y disfrute de otros derechos, ya que sin vida no hay libertad personal, libertad de pensamiento, de cultos, de reunión o asociación, etc. Esto hace que la vida y su protección no puedan dejarse en manos de cualesquiera personas, justificándose a

la vez el que no todos puedan cuidarla, y mucho menos en sus momentos más críticos, como sucede cuando el paciente se halla en cuidados intensivos.

Ciertamente, los conocimientos que se adquieren en la prosecución de la carrera de medicina, y que se requieren para practicarla, son altamente especializados y específicos, teniendo en cuenta la complejidad de su objeto - la salud de las personas, tanto física, como mental -, y los bienes jurídicos que están de por medio, protegidos por la Carta Fundamental. Esta Corporación, al referirse a la exigencia de títulos de idoneidad para ejercer la profesión médica, sostuvo:

“(...) el título, expedido de conformidad con la propia ley que lo exige, es la prueba, en principio, de la sapiencia de su dueño, o al menos, de que éste cursó unos estudios. Dicho en términos más sencillos: el título legalmente expedido, prueba la formación académica. Y la facultad del legislador para exigirlo no resulta de abstrusos razonamientos, sino del texto inequívoco de la norma constitucional.

Es claro que la exigencia de títulos de idoneidad, apunta al ejercicio de la profesión, porque es una manera de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica. Y, en general, todo ejercicio de una profesión tiene que ver con los demás, no solamente con quien la ejerce”.12).

Esto, aunado a la competencia que tiene el Legislador para establecer los requisitos propios del ejercicio de cargos públicos, sustenta su facultad para determinar la inaplicación -en los casos vistos- de las equivalencias consagradas en los decretos 1569 y 2305 de 1998.

En este orden de ideas, la Corte encuentra que la exclusión plasmada en la norma impugnada se justifica, toda vez que la función que ejercen los servidores del Estado en el área médico asistencial requiere de una mayor preparación, tanto teórica como práctica,<sup>13</sup> y por tanto, debe ejercerse sobre ella un control más severo, en virtud de la responsabilidad superior que les ha sido encomendada. En consecuencia, se declarará la constitucionalidad del párrafo del artículo 32 del Decreto 1569 de 1998.

## VII. DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el párrafo del artículo 32 del Decreto 1569 de 1998, por los cargos estudiados.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Al respecto, ver sentencias C-537 de 1993 M.P. Ciro Angarita Barón, C-200 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett, C-408 de 2001 M.P. Jaime Araújo Rentería, entre otras.

2 Sentencia C-041 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-474 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

3 Ver, entre otras, las sentencias C-002 de 1998. M.P. Jorge Arango Mejía, C-094 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-330 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-394 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

4 Sentencia C-221 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

5 Sentencia T-624 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

6 Ver, 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, C-063 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-315 de 1998. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

7 Sentencia C-539 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

8 Ver sentencia C-041 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

9 Sentencia C-570 de 1997 M.P. Carlos Gaviria Díaz

10 “La promulgación es distinta de la vigencia de la ley, pues mediante la primera se informa o comunica a todos los ciudadanos el contenido de las leyes; y por la segunda se señala el momento a partir del cual empiezan a surtir efectos.” Sentencia C-581 de 2001 M.P. Jaime Araújo Rentería

11 Op. Cit. Sentencia C-474 de 1999

12 Sentencia No. C-377 de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía

13 Lo mismo acontece en la órbita privada.