

Sentencia C-474/99

DERECHO A LA IGUALDAD DE ACCESO A LA FUNCION PUBLICA

Es importante precisar que si bien la libertad del legislador para regular el sistema de concurso de modo que se garantice la adecuada prestación del servicio público es amplia, no por ello puede desconocer los derechos fundamentales de los aspirantes. En consecuencia, no solo se debe respetar la igualdad de las personas que participan en los concursos públicos, sino que la ley, 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 proveer”, ya que ello implicaría una barrera ilegítima y discriminatoria contraria al acceso en igualdad de condiciones a la Administración. Por consiguiente, ha señalado la jurisprudencia constitucional que para asegurar la igualdad, “es indispensable que las convocatorias sean generales y que los méritos y requisitos que se tomen en consideración tengan suficiente fundamentación objetiva.

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Regímenes diversos/PRINCIPIO DE IGUALDAD-Trato diferente

No siempre un trato diferente puede considerarse contrario a la Constitución. En efecto, si bien el artículo 13 de la Carta prohíbe la discriminación, autoriza constitucionalmente el trato diferenciado, cuando éste, está justificado de manera objetiva. Por consiguiente, 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, 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.

La Sala estima que las normas acusadas se ajustan a la Constitución, no solo porque no se viola el principio de igualdad en los términos previamente considerados en esta decisión, entre otras cosas porque se trata de dos normas que regulan situaciones diferentes, que pretenden objetivos distintos y que están gobernadas por disposiciones pertenecientes a categorías diversas, sino porque no es admisible imponer al legislador la obligación de regular de un modo igual situaciones fácticas que necesariamente presentan diferencias amparadas por factores objetivos. Tampoco es posible alegar la discriminación de otros profesionales, en el caso de los requisitos al cargo de Director de Centro de Salud, ya que objetivamente es claro que en aras de la necesidad de eficiencia en la prestación de servicios, en la ausencia de recursos y en la necesidad de maximización de los mismos, las razones expuestas por la administración para preferir a una persona que tenga título de médico, hacen razonable esa determinación, de conformidad con los objetivos y funciones que se pretenden cumplir en ese cargo, según los objetivos diseñados por la administración. La determinación legislativa de fijar requisitos diferentes para los cargos consagrados en los apartes demandados de los artículos 24 y 26 del decreto 1569 de 1998, y de determinar el carácter de profesional en medicina del aspirante a Director de un Centro de Salud, son aspectos diferenciadores que en el caso concreto encuentran fundamento racional en los postulados de Justicia y bienestar que emanan de la Carta y que en modo alguno vulneran el derecho a la igualdad consagrado en la Constitución.

Referencia: Expediente D-2274

Norma acusada: Decreto 1569 de 1998

Artículos 24 y 26 parciales.

Actor: María Yolima Ruiz Yepes.

Temas:

Competencias del Legislador

Derecho a la Igualdad

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, siete (7) de julio de mil novecientos noventa y nueve (1999)

La Corte Constitucional, integrada por su Presidente Eduardo Cifuentes Muñoz y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Marta Sáchica de Moncaleano, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, y Vladimiro Naranjo Mesa,

EN EL NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Han pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I.- ANTECEDENTES.

La ciudadana MARIA YOLIMA RUIZ YEPES presenta demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 24 y 26 parciales 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” la cual fue radicada en esta Corporación con el número D-2274. 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.

II- LOS TEXTOS LEGALES OBJETO DE REVISION

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada del Decreto 1569 de 1.998 y se subraya la parte demandada:

Decreto 1569 de 1998

(5 de agosto)

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.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 66 de la Ley 443 de 1998.

DECRETA:

“ARTICULO 24. DE LOS REQUISITOS PARA EL EJERCICIO DE LOS EMPLEOS DEL NIVEL DIRECTIVO. Para el desempeño de los empleos correspondientes al nivel directivo de que trata el artículo 18 del presente decreto se deberán acreditar los siguientes requisitos:

(...)

CODIGO	DENOMINACION
O65	DIRECTOR DE HOSPITAL
O85	GERENTE DE EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO.

Para el ejercicio de los empleos de Director de Hospital y de Gerente de entidad descentralizada de carácter departamental o municipal que pertenezcan al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se exigirán los siguientes requisitos:

A) DIRECTOR DE HOSPITAL Y GERENTE DE EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO DE PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN. Para el desempeño del cargo de Gerente de una Empresa Social del Estado o Director de Institución Prestadora de Servicios de Salud, del primer nivel de atención, se exigirán los siguientes requisitos, establecidos de acuerdo a la categorización de los municipios regulada por la ley 136 de 1994, en el artículo 6:

1. Para la categoría especial y primera se exigirá como requisitos, título universitario en áreas de la salud, económicas, administrativas o jurídicas; título de postgrado en salud pública, administración o gerencia hospitalaria, administración en salud; y experiencia profesional de dos (2) años en cargos de nivel directivo, ejecutivo, asesor o profesional en Organismos o Entidades públicas o privadas que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

1. Para la categoría segunda exigirá como requisitos, título universitario en áreas de la salud, económicas, administrativas; título de postgrado en salud pública, administración o gerencia hospitalaria, administración en salud; y experiencia profesional de un (1) año en cargos de nivel directivo, ejecutivo, asesor o profesional en Organismos o Entidades públicas o privadas que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

1. Para las categorías tercera, cuarta, quinta y sexta se exigirá como requisitos, título universitario en el área de la salud y experiencia profesional de un (1) año, en Organismos o Entidades Públicas o Privadas que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

B) DIRECTOR DE HOSPITAL Y GERENTE DE EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO DE SEGUNDO NIVEL DE ATENCIÓN. Los requisitos que se deberán acreditar para ocupar estos cargos son: Título universitario en áreas de la salud, económicas o administrativas ; título de postgrado en salud pública, administración o gerencia hospitalaria, administración en salud u otro en el área de la administración en salud; y experiencia profesional de tres (3) años en cargos de nivel directivo, asesor, ejecutivo o profesional en Organismos o Entidades públicas o privadas que integran el Sistema General de Seguridad en Salud.

PARAGRAFO. Sin perjuicio de la experiencia que se exija para el cargo, el título de postgrado podrá ser compensado por dos (2) años de experiencia en cargos del nivel directivo, asesor, ejecutivo o profesional en Organismos o Entidades públicas o privadas que conforman el

Sistema General de Seguridad Social en Salud.

C) DIRECTOR DE HOSPITAL Y GERENTE DE EMPRESAS SOCIAL DEL ESTADO DE TERCER NIVEL DE ATENCIÓN. Los requisitos que se deberán acreditar para el desempeño de estos cargos son: título universitario en áreas de la salud, económicas, administrativas o jurídicas; título de postgrado en salud pública, administración o gerencia hospitalaria, administración en salud o en áreas económicas, administrativas; y experiencia profesional de cuatro (4) años en empleos de nivel directivo, asesor, ejecutivo o profesional en Organismos o Entidades Públicas o Privadas que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

El Empleo de Gerente o Director de Empresa Social del Estado o Institución Prestadora de Servicio de Salud será de dedicación exclusiva y de disponibilidad permanente; y por otra parte, el título de postgrado, no podrá ser compensado por experiencia de cualquier naturaleza.

D) OTROS ENTES DESCENTRALIZADOS. Cuando se trate de los empleos de Director o Gerente de empresa o ente descentralizado de carácter público que pertenezcan al Sistema General de Seguridad Social en Salud y cuyos fines no sean la prestación de servicios de salud, para su ejercicio se exigirán los siguientes requisitos:

Título universitario y postgrado en áreas relacionadas con las funciones del cargo y tres (3) años de experiencia profesional.

(...)

ARTICULO 26. DE LOS REQUISITOS DE LOS EMPLEOS DEL NIVEL EJECUTIVO. Para el desempeño de los empleos correspondientes al nivel ejecutivo de que trata el artículo 20 del presente decreto se deberán acreditar los siguientes requisitos por cargo, así:

(...)

CODIGO	DENOMINACIÓN
--------	--------------

1.	DIRECTOR O JEFE DE CENTRO DE SALUD
----	------------------------------------

Titulo universitario en Medicina y dos (2) años de experiencia profesional.

III- LA DEMANDA

En opinión de la demandante, los artículos acusados violan el principio de igualdad y los artículos 25 y 40 de la Carta, teniendo en cuenta que comparativamente, los requisitos exigidos para el empleo de Director de Hospital (artículo 24) y de Director de Centro de Salud (artículo 26) resultan contradictorios. En efecto, para la ciudadana es poco consecuente que dentro de los requisitos exigidos en el primer caso, se le permita acceder a un profesional de cualquier área del conocimiento científico al cargo de Director de Hospital, – que es una posición de altísima responsabilidad que requiere de la atención de emergencias y de público en todas las áreas -, mientras que para el empleo de Director de Centro de Salud, – que es un empleo de menor categoría comparado con el de Director de Hospital -, se exija como requisito su calidad de profesional en Medicina, teniendo en cuenta que “los centros de salud tienen menos actividades de trabajo y menores casos de urgencia”.

Para la demandante, es “incomprensible que profesionales de la salud especializados en el área de odontología”, como es su caso, “no puedan ni siquiera concursar para un cargo inferior como lo es Director Jefe de Centro de Salud, mientras que con los mismos requisitos puede ser Director de Hospital y Gerente de Empresa Social del Estado.” En su opinión, la jurisprudencia de la Corte Constitucional sostiene que la igualdad implica el trato igual entre iguales y el trato diferente entre los distintos, lo que implica que para introducir una distinción entre personas o cargos, se requiere que la diferencia sea razonable en presencia de diversos supuestos de hecho. Es por ello que la demandante considera que el legislador no tiene una razón suficiente para crear estas preferencias, toda vez que solamente los médicos pueden concursar para el cargo de Director o Jefe de Centro de Salud, mientras que a los demás profesionales de la salud se les niega el acceso a ese concurso público, siendo entonces discriminados por la norma en comento. Esta distinción no tiene lugar en el caso de los requisitos exigidos para el empleo de Director de Hospital o Gerente de una Empresa Social del Estado.

Por lo tanto, precisa que su “inconformidad no recae sobre la convocatoria para concurso público en el cargo” de Director de Centro de Salud, “sino en la discriminación de que son objeto los profesionales de la salud que no son médicos, para aspirar a un cargo inferior”.

IV. INTERVENCIONES GENERALES

4.1. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

En opinión de la ciudadana Fabiola Obando Ramírez, en calidad de apoderada del Departamento Administrativo de la Función Pública, “la fijación de los requisitos para el ejercicio de los empleos públicos, tiene su fundamento técnico en las funciones que debe desarrollar” quien vaya a ocupar el cargo, “y en las responsabilidades a asumir, dentro del marco organizacional en que se desenvuelve”. Según su parecer, “estos tres elementos, las funciones, las responsabilidades y el marco organizacional de desempeño, se tuvieron en cuenta en los artículos 24 y 26 del Decreto-Ley 1569 de 1998 al señalar requisitos diferentes para el ejercicio de los empleos de Director de Hospital o Gerente de Empresa Social del Estado y de Director o Jefe de Centro de Salud.”

Al respecto, manifiesta la interviniente que teniendo en cuenta la naturaleza de ambos cargos, el primero corresponde al nivel directivo, propio de entidades que por su magnitud deben diferenciar claramente “las funciones y las responsabilidades gerenciales de las asistenciales y de servicios”. Los Centros de Salud, por el contrario, si bien en términos generales tienen la misma misión de los Hospitales y Empresas Sociales, son entidades estructural y orgánicamente de inferior jerarquía cuya “ubicación, cobertura y dimensión organizacional hacen necesario que quien los conduzca ejerza simultáneamente la función asistencial “. Por esta razón, considera la interviniente que se llegó a la conclusión de que el médico es quien “puede desempeñar idóneamente ambas funciones como atribuciones de un mismo empleo: la de dirigir el centro y la de prestar el servicio médico demandado. Lo anterior, en cumplimiento de los principios de eficiencia y economía de que trata el artículo 209 de la C.P”.

Así, según sus consideraciones el “establecimiento de éstos requisitos para el ejercicio de los empleos públicos, los cuales varían según las funciones, las responsabilidades y el contexto organizacional de desempeño, implica que no existan requisitos iguales para empleos diferentes, lo cual no puede constituir violación de los derechos a la igualdad, al

trabajo y al acceso al servicio público.” Por consiguiente estima que los artículos demandados parcialmente deben declararse constitucionales.

4.2. Intervención de la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas.

El ciudadano Roberto Esguerra Gutiérrez, en calidad de Presidente de la Junta Directiva de la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas, considera que los artículos acusados deben ser declarados exequibles.

Según su criterio, la demanda incurre en “un error, al señalar que el decreto mencionado establece un trato diferente y discriminatorio entre los profesionales de la salud que aspiran a acceder al cargo de empleado del nivel asesor en las Empresas Sociales del Estado; pues el artículo demandado se refiere al cargo de Director o Jefe de Centro de Salud, el cual fue definido en el Decreto 1569 como un empleo de nivel ejecutivo.” Por consiguiente, señala el interviniente que establecer requisitos diferenciales para diversos niveles de cargos no es discriminatorio. Tampoco puede considerarse “injusto, – per se -, establecer requisitos específicos para cargos de diferente categoría”. En este sentido, lo que a juicio del interviniente justifica las diferencias entre los profesionales de la salud es “la especialidad de las funciones específicas que debe asumir cada cargo.”

Estima por último el ciudadano, que los argumentos presentados por la demandante, “además de demostrar un interés más particular que una defensa del orden jurídico general, no prueban una discriminación propiamente dicha sino que simplemente resaltan el hecho de que el decreto cuestionado” hace una diferencia en “las calidades de los profesionales que pueden desempeñar funciones dentro del organigrama institucional dentro de las Empresas Sociales del Estado.”

V- EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

En opinión del Procurador General de la Nación, el decreto demandado en sus artículos 24 y 26 parciales, no vulnera el derecho a la igualdad. Para precisar este argumento, la Vista Fiscal empieza por estudiar la naturaleza de la carrera administrativa en el sector público para los empleos en los órganos y entidades del Estado, y su régimen especial frente a los cargos de elección popular, de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley (art. 125 C.P). Considera que el Constituyente de 1991 se

preocupó porque el ingreso, permanencia, ascenso y desvinculación de las personas en los cargos públicos se hiciera exclusivamente con fundamento en sus méritos, de manera tal que el Estado tuviera la posibilidad de mejorar la eficiencia de la administración y, de otra parte, pudiera facilitar la selección del personal garantizando el ingreso, permanencia y retiro de los servidores públicos en condiciones de igualdad, estabilidad y promoción de los empleos.

En ese sentido, sostiene la Procuraduría, que el inciso segundo del artículo 125 de la Carta, dispone que el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos empleos se debe realizar previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y las calidades de los aspirantes. Por consiguiente, corresponde al Congreso de la República, establecer las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, requisitos y condiciones que debe reunir toda persona que aspire ingresar a la función pública a través del sistema de carrera administrativa o busque acceder a un cargo de mayor escalafón. Estos requisitos y condiciones, deben tener en cuenta la naturaleza de las funciones asignadas al cargo a proveer. Así, en opinión de la Vista Fiscal, resulta razonable la diferencia que ha establecido el decreto en las disposiciones impugnadas, toda vez que si atendemos “las funciones que cumple un Centro de Salud”, tenemos que concluir que “es allí donde se presenta la asistencia básica, inmediata y de urgencia a un paciente, de lo cual puede depender en muchos casos la propia vida”, o que la evaluación inicial en el Centro “arroje como resultado la remisión a otro centro asistencial mas complejo”. Además, “en algunos lugares, no existe disponibilidad suficiente de personal médico o quizás el director es el único, o los elementos de que se dispone no son suficientes ni idóneos para prestar la asistencia inmediata,” razones que permiten concluir que la decisión de que el profesional sea médico, está fundada en las necesidades del servicio.

Por consiguiente, según el Procurador, se justifica que el legislador haya establecido como requisito para aspirar al cargo de Director o Jefe de Centro de Salud, el título universitario de medicina. En su opinión, otro es el caso del cargo de Director de Hospital, tanto de categoría especial como de primera o segunda categoría, teniendo en cuenta que en estas organizaciones no es indispensable que el aspirante tenga la calidad de médico, ya que estas entidades en razón de su planta de personal, recursos y funciones, cuentan con los medios y posibilidades necesarios para cumplir adecuadamente con el servicio, por lo que las obligaciones establecidas para ese cargo, son eminentemente de carácter administrativo

y de coordinación.

Por último, la Vista Fiscal concluye, que no es procedente tratar de mejorar por esta vía judicial la situación laboral de la accionante, ya que el instrumento de la acción pública de inconstitucionalidad fue establecido para garantizar la supremacía de la Constitución y proteger el orden jurídico, y no para resolver conflictos individuales vinculados con intereses de índole particular. Por todo lo anterior, considera que los artículos demandados parcialmente deben ser considerados exequibles por la Corte Constitucional.

VI- FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Competencia.

1. En los términos del numeral 5º del artículo 241 de la Constitución, esta Corte es competente para conocer de la presente demanda de inconstitucionalidad, teniendo en cuenta que la norma acusada es 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.

El asunto bajo revisión.

2- Para la demandante, las normas acusadas deben ser declaradas inconstitucionales, en la medida en que una interpretación sistemática de los artículos 24 y 26 parciales del Decreto 1569 de 1998, permite concluir que entre ambas disposiciones se establecen requisitos contrapuestos para acceder a los empleos de Director de Hospital y Director de Centro de Salud, circunstancia que en opinión de la ciudadana no tiene una explicación razonable. A su juicio, exigir la calidad de profesional en Medicina a quien aspira al empleo de Director de Centro de Salud como requisito de acceso al mismo, es una exigencia que establece una discriminación irrazonable en contra de los demás profesionales de la salud, más aún cuando no existe tal delimitación en los requisitos exigidos para ocupar un cargo de mayor responsabilidad como es el de Director de Hospital, al que pueden aspirar no solo profesionales en la salud, sino administradores y abogados.

Las anteriores consideraciones de la demandante son rebatidas por los intervinientes, quienes estiman que cada uno de los empleos que se pretenden comparar pertenecen a

niveles profesionales diferentes. En este sentido, consideran que los requisitos de acceso a cada cargo dependen de las funciones que se deben desempeñar según el tipo de empleo, de lo que se desprende que, al ser la naturaleza de los niveles y de las funciones diferente, los requisitos pueden ser distintos. La Vista Fiscal comparte las anteriores consideraciones, y estima, adicionalmente, que no es posible sostener que un Centro de Salud es igual a un Hospital, teniendo en cuenta que el primero cuenta con una nómina menos numerosa para cumplir con funciones de atención de asistencia, emergencia y de remisión de pacientes, lo que hace razonable que el Director del Centro pueda además cumplir funciones asistenciales, mientras que los Hospitales, si bien cuentan también con las anteriores responsabilidades, tienen claramente mayor personal y profesionales especializados en cada área, lo que no hace necesario que su Director sea a la vez médico.

3- La Corte entrará entonces a determinar si es procedente o no presentar como cargo en contra de las normas acusadas, una presunta violación del derecho a la igualdad partiendo de la comparación entre las dos disposiciones enunciadas. Adicionalmente, esta Corporación deberá establecer, si la diferencia en los requisitos exigidos para cada cargo, realmente vulnera el derecho a la igualdad y el acceso a cargos públicos al generar una restricción indebida de los demás profesionales de la salud para aspirar al empleo de Director de Centro de Salud, o si por el contrario tal determinación es razonable, en la medida en que son dos empleos de niveles diferentes sometidos a exigencias y a actividades distintas.

Así, esta Corporación procederá como se dijo, a determinar en principio, la validez o invalidez del cargo de inconstitucionalidad en lo concerniente a la comparación normativa, para luego recordar los criterios constitucionales sobre el alcance del principio de igualdad en la carrera administrativa y estudiar en concreto, si la diferencia en los requisitos que se deriva de la interpretación sistemática de las normas acusadas, se ajusta o no a la Carta.

Fundamentos Jurídicos Iniciales.

4- La primera inquietud constitucional que se plantea con la presente reflexión, es la de determinar si es procedente o no presentar como cargo en contra de las normas acusadas, la presunta violación del derecho a la igualdad partiendo de la comparación de dos disposiciones jurídicas independientes. Esta Corte ha sostenido en otras oportunidades al respecto, que en términos generales “mal podría realizarse un análisis de constitucionalidad

cuando la demanda versa sobre la supuesta desigualdad existente entre dos normas legales; es decir, entre disposiciones de igual categoría y fuerza jurídica y no en el confrontamiento entre la ley denunciada y el texto de la Carta Política.¹ Otros pronunciamientos de esta Corporación han señalado adicionalmente, que si la restricción derivada de las dos normas es general, es decir, aplicable a todo el mundo, tal diferencia no puede constituir a priori un problema de igualdad, ya que la limitación impuesta por la ley al derecho, es general. En tales casos podrá existir eventualmente la violación de algún derecho específico, pero no del derecho a la igualdad².

Con todo, esta Corporación también ha concluido que una consideración extrema de los anteriores presupuestos puede desconocer que la comparación de normas en algunas ocasiones, hace perceptible a través de ella una real inexequibilidad de los presupuestos normativos, en eventos en los que al cotejar una disposición con otra de la misma jerarquía “se constata que consagra injustificadamente un trato diferente para personas colocadas en una misma situación, o que han realizado un mismo comportamiento”.³ En tal situación, la Corte ha podido establecer⁴, la existencia de una violación al principio de igualdad cuando distintos preceptos legales han fijado, “sin justificación suficiente, efectos jurídicos diversos para una misma conducta, por lo cual la ley termina tratando en forma discriminatoria a un grupo de personas.”⁵ Sin embargo, cuando la comparación se fundamenta en diversas normas legales que establecen cada una de ellas restricciones generales a un derecho constitucional, la Corte ha reiterado que en tales eventos:

” (...) no procede un examen de igualdad, o éste no puede ser muy estricto, por las siguientes dos razones: de un lado, al tratarse de restricciones generales, en principio no existe una afectación diferente a diversos grupos de población, por lo cual difícilmente puede haber violación a la igualdad, ya que ésta surge cuando personas situadas en la misma situación son tratadas, sin justificación, de manera diversa. De otro lado, si se permitiera un examen judicial estricto a la igualdad en estos casos, el juez constitucional entraría a examinar los criterios de conveniencia del Legislador en los más diversos campos, pues podría comparar, por ejemplo, las penas establecidas para distintos tipos de delitos (y no para el mismo delito según los tipos de sujetos, como lo hizo esta Corporación en las sentencias referidas), con lo cual la Corte entraría a controlar el cuántum de la punibilidad de todos los delitos, limitando excesivamente la libertad de quienes elaboran la política criminal.”⁶

Sólo en el evento de que al compararlas, alguna de las normas resulte manifiestamente desproporcionada en relación con la otra, ha dicho la Corte que:

“(…) puede concluirse que con ello se ha producido una violación al principio de igualdad. Esto sucedería, por ejemplo, si un tipo penal creado para proteger un bien jurídico de poca importancia establece una pena muchísimo más alta que la prevista por otro tipo penal que protege un bien jurídico esencial. En otras ocasiones, también es posible que, bajo la forma de dos restricciones en apariencia generales, la ley en realidad consagre un trato diferente para personas situadas en la misma situación, con lo cual también habría violación a la igualdad.” 7

El anterior análisis permite inferir entonces, que el cargo de inconstitucionalidad presentado por la demandante y que parte de la comparación de dos proposiciones jurídicas independientes, es un instrumento válido para sustentar la presunta inconstitucionalidad de normas, si se alega la falta de razonabilidad o de proporcionalidad de la diferencia establecida por el legislador. En el caso objeto de análisis, tal argumento se deriva de la demanda y de la aparente restricción en el acceso de los demás profesionales de la salud, al cargo de Director de Centro de Salud. Sin embargo, ello no implica a priori que las normas demandadas, sean por ello inexecutable o executable a raíz de la observación anterior, sino que resulta necesario adelantar el examen necesario para determinar la razonabilidad de las determinaciones normativas. En consecuencia procederá esta Corporación a establecer, si la diferenciación en los requisitos exigidos para cada cargo consagrado en las normas demandadas, realmente vulnera el derecho a la igualdad y el acceso a cargos públicos al generar una restricción indebida de los demás profesionales de la salud para aspirar al empleo de Director de Centro de Salud, o si por el contrario tal determinación es razonable, en la medida en que son dos empleos de niveles diferentes sometidos a exigencias y a actividades distintas.

De la Carrera Administrativa y el Principio de Igualdad.

5- La función administrativa, por su naturaleza y sus alcances, es una actividad que debe estar claramente orientada al servicio de los intereses generales de la colectividad (art. 209 C.P.) y al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, consagrados en el artículo 2º de la Constitución. En consecuencia, es una tarea que debe desarrollarse con fundamento en los

principios constitucionales de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, (art. 209 C.P.), para asegurar la efectividad y eficiencia de las actividades del Estado, entre las que se encuentran sin duda alguna las de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional, asegurando con ello, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

En consecuencia, y partiendo de las disposiciones consagradas en la Constitución, tanto la ley como los reglamentos son los instrumentos jurídicos que consolidan la estructura de la Administración para fortalecer tales fines, determinando la existencia o supresión de los diferentes empleos, las funciones correspondientes, y los mecanismos para garantizar el respeto a los principios antes enunciados y a los límites de la Administración, los cuales básicamente están determinados “por los derechos constitucionales de las personas y de los funcionarios”⁸.

6- En este sentido es claro que el artículo 125 de la Constitución Política, señala que el acceso a ciertos cargos de la administración, – aquellos diferentes a los de libre nombramiento y remoción o regímenes especiales -, se realiza mediante concurso, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley en lo concerniente a los méritos y calidades de los aspirantes. La ley, en consecuencia, está facultada para señalar las condiciones necesarias para ingresar a los cargos de carrera y para determinar las calidades de quienes estén interesados en ellos (CP art. 125), requisitos a los que necesariamente deberán sujetarse los nominadores acogiéndose a las disposiciones constitucionales y legales correspondientes⁹.

Al respecto la Corte en oportunidades anteriores¹⁰ ha señalado que la carrera administrativa, su estructura y funcionamiento en consecuencia, se basa en tres principios 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 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.” 11

Al respecto, es importante precisar que si bien la libertad del legislador para regular el sistema de concurso de modo que se garantice la adecuada prestación del servicio público es amplia, no por ello puede desconocer los derechos fundamentales de los aspirantes. En consecuencia, no solo se debe respetar la igualdad de las personas que participan en los concursos públicos, sino que la ley, 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 proveer¹²”, ya que ello implicaría una barrera ilegítima y discriminatoria contraria al acceso en igualdad de condiciones a la Administración. Por consiguiente, ha señalado la jurisprudencia constitucional que para asegurar la igualdad, “es indispensable que las convocatorias sean generales y que los méritos y requisitos que se tomen en consideración tengan suficiente fundamentación objetiva.¹³”

7- Dentro de éste contexto, el derecho a la igualdad, fundado en las garantías del Estado Social de Derecho y en la protección a la dignidad humana, es un concepto jurídico fundamental dentro de nuestro ordenamiento, que 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 idénticas¹⁴, sin discriminación alguna. En este sentido, el artículo 13 de la Carta Política

establece que “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación”, lo que no es obvio para que se consagre igualmente que es el Estado quien deben promover “las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva” y adoptar medidas a favor de los grupos discriminados, marginados y que se encuentran en situaciones de inferioridad manifiesta.

Por ende, y en virtud de la llamada justicia distributiva, el principio de igualdad constitucional predica “la identidad entre los iguales y la diferencia entre desiguales¹⁵”, superando con ello la concepción de una igualdad matemática¹⁶ y abstracta, para reconocer una igualdad más real y efectiva, que advierte los desequilibrios propios de la vida social y pretende una “aplicación de la ley en cada uno de los acontecimientos, según las diferencias”¹⁷ que constituyen cada situación concreta. Así, lo que busca la doctrina constitucional cuando “rechaza con la misma energía la desigualdad como la igualdad puramente formal es lograr el equilibrio entre las personas frente a la ley y en relación con las autoridades”¹⁸.

8- Ahora bien, tal y como se expresó en las consideraciones anteriores, no siempre un trato diferente puede considerarse contrario a la Constitución. En efecto, si bien el artículo 13 de la Carta prohíbe la discriminación, autoriza constitucionalmente el trato diferenciado, cuando éste, está justificado de manera objetiva. Por consiguiente, 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.” ¹⁹

En efecto, “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.”²⁰ 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, 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.

Ahora bien, la “primera condición para que un trato desigual sea constitutivo de una diferenciación admisible es la desigualdad de los supuestos de hecho. La comparación de las situaciones de hecho, y la determinación de si son o no idénticas, se convierte, así, en el criterio hermenéutico básico para concluir si el trato diferente es constitutivo de una discriminación constitucionalmente vetada o de una diferenciación admisible.”²¹ Adicionalmente se requiere determinar si el trato diferenciador persigue una finalidad concreta y constitucional, si la diferenciación establecida es razonable y si además la relación entre los anteriores factores es proporcional. Por ende, teniendo en cuenta las normas y los cargos de la demanda, la preocupación fundamental será la de determinar la razonabilidad o no de la decisión del legislador, bajo las consideraciones y presupuestos señalados anteriormente.

9. En el caso sub examine, entonces, considera la demandante que los artículos 24 y 26 del Decreto 1569 de 1998, al ser comparados entre sí, hacen irrazonable la exigencia de que el candidato para concursar al cargo de Director de Centro de Salud sea un profesional en Medicina, generando con ello una discriminación en contra de los demás profesionales que podrían eventualmente aspirar al mencionado cargo.

Para determinar en los términos descritos por esta Corporación, si tal acusación es cierta, es importante resaltar, que tal y como se desprende del Decreto 1569/98, la clasificación de los empleos de las entidades públicas que conforman el sistema de seguridad Social en Salud, se divide²² en diferentes niveles según las responsabilidades y requisitos exigidos para el desempeño de los mismos, así: Directivo, Asesor, Ejecutivo, Profesional, Técnico y Auxiliar.

El nivel Directivo, al que pertenece el empleo de Director de Hospital, comprende los cargos a los que corresponden funciones de “dirección, formulación y adopción de políticas, planes, programas y proyectos para su ejecución”²³. Así mismo, el nivel Ejecutivo, - al que pertenece el empleo de Director o Jefe de Centro de Salud-, comprende los cargos cuyas funciones consisten en “la coordinación y control de unidades o dependencias internas de los organismos de salud y se encargan de ejecutar y desarrollar su política, planes y programas”²⁴. (Subrayas fuera del texto).

De lo anterior se desprende, que ambos empleos, si bien están directamente relacionados con el área de la salud, por la naturaleza de su competencia, no sólo pertenecen a dos niveles jerárquicos diferentes, sino que además ostentan objetivos a desarrollar disimiles, ya que en el primer caso la misión del Director de Hospital es formular y definir políticas, y en el segundo, - la del Director o Jefe de Centro de Salud -, es la de ejecutar y desarrollar los planes y programas que se definan en su área de trabajo, sin fijar directrices generales, como ocurre con un Director de Hospital.

En consecuencia, es posible que dentro de la función ejecutiva del Director del Centro de Salud se encuentre en el manual de funciones, la de realizar actividades de tipo médico, necesarias para ejecutar su misión; posibilidad que no se da en el caso del Director de un Hospital a quien por definición no le compete ninguna labor de ejecución sino sólo aquellas de implementación y definición de políticas, desde un punto de vista administrativo.

En este sentido, es importante resaltar entonces, que ambas funciones son diferentes, así como el ámbito en el que se desarrollan, tal y como lo sostiene la Vista Fiscal, ya que no es posible comparar las necesidades, alcances, programas y recursos de un Centro de Salud, con los de un Hospital, no sólo por el tipo de servicio que presta cada uno, sino por la planta de personal con que cuenta cada institución.

Por consiguiente, en éste caso específico la única conclusión posible, es que no se cumple el primer presupuesto necesario para determinar si hubo violación o no del derecho a la igualdad, como es que las condiciones y circunstancias en ambos casos y frente a la naturaleza de ambos empleos sean similares y ameriten realmente un cargo de inequidad, caso en el cual un trato distinto injustificado si puede implicar una discriminación, proscrita por la Constitución. En este caso, al ser los dos empleos diferentes entre sí, no puede establecerse dicha comparación y en consecuencia no existe violación del derecho a la igualdad como lo pretende la demandante.

Es más, tampoco puede considerarse irrazonable que el legislador, en aras de garantizar la eficacia y eficiencia de la administración y de la prestación adecuada de los servicios que tiene a su cargo, haya considerado necesario que el aspirante para el empleo de Director de Centro de Salud, deba ser médico, ya que tal y como lo manifiesta el Departamento Administrativo de la Función Pública, el objetivo que busca la Administración con tales

calidades, es que el Director pueda realizar tanto labores profesionales en el campo de la medicina, en caso de que sea necesario, en el Centro de Salud, como labores administrativas dentro de la mencionada institución. Lo anterior, con ocasión de la necesidad de maximizar los recursos y garantizar un acceso adecuado de los ciudadanos al servicio público.

En este sentido, “en la esfera del mercado de trabajo, una clasificación se revela objetiva y razonable cuando, en virtud de la finalidad legítima perseguida, resulta suficiente. Una diferenciación suficiente es aquella en la cual, la norma que establece distinciones fundadas en criterios de idoneidad incluye, dentro de la categoría de personas habilitadas para ejercer una determinada” actividad, “a aquellas objetivamente capacitadas y excluye, exclusivamente, al grupo que amenazaría los derechos o intereses legítimos de terceras personas que la norma pretende proteger”²⁵ o a aquellas personas que no pueden realizar objetivamente de la misma forma las funciones necesarias para asegurar una adecuada prestación del servicio.

10- Con fundamento en las consideraciones anteriores, la Sala estima que las normas acusadas se ajustan a la Constitución, no solo porque no se viola el principio de igualdad en los términos previamente considerados en esta decisión, entre otras cosas porque se trata de dos normas que regulan situaciones diferentes, que pretenden objetivos distintos y que están gobernadas por disposiciones pertenecientes a categorías diversas, sino porque no es admisible imponer al legislador la obligación de regular de un modo igual situaciones fácticas que necesariamente presentan diferencias amparadas por factores objetivos. Tampoco es posible alegar la discriminación de otros profesionales, en el caso de los requisitos al cargo de Director de Centro de Salud, ya que objetivamente es claro que en aras de la necesidad de eficiencia en la prestación de servicios, en la ausencia de recursos y en la necesidad de maximización de los mismos, las razones expuestas por la administración para preferir a una persona que tenga título de médico, hacen razonable esa determinación, de conformidad con los objetivos y funciones que se pretenden cumplir en ese cargo, según los objetivos diseñados por la administración²⁶.

En conclusión, la determinación legislativa de fijar requisitos diferentes para los cargos consagrados en los apartes demandados de los artículos 24 y 26 del decreto 1569 de 1998, y de determinar el carácter de profesional en medicina del aspirante a Director de un Centro de Salud, son aspectos diferenciadores que en el caso concreto encuentran fundamento

racional en los postulados de Justicia y bienestar que emanan de la Carta y que en modo alguno vulneran el derecho a la igualdad consagrado en la Constitución.

Finalmente, la Corte pone de presente que a esta Corporación no le compete una revisión oficiosa de las leyes, sino un análisis de los cargos que sobre ellas se interpongan por parte de los ciudadanos. En consecuencia, no procede en esta oportunidad un examen integral de las disposiciones acusadas, sino exclusivamente de los cargos presentados por la ciudadana en la demanda, tal y como se ha realizado en ésta providencia. Por consiguiente, y respecto de tales cargos, la Corte debe concluir que las normas acusadas son constitucionales.

VII- DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional,

RESUELVE

Cúmplase, comuníquese, publíquese, notifíquese, archívese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrada

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)

1 Sentencia C-329 de 1995. MP Vladimiro Naranjo Mesa.

2 Sentencia C-618 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

3 Sentencia C-618 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

4 Ver entre otras la Sentencia C-287 de 1997, M.P. Carlos Gaviria y C-358 de 1997. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 Sentencia C-618 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

6 Ibídem.

7 Sentencia C-618 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

8 Corte Constitucional. Sentencia C-041 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

9 Ver, Corte Constitucional. Sentencia C-041 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

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

11 Corte Constitucional. Sentencia C-539/98 . Dr. Alejandro Martínez Caballero.

12 Ver, Corte Constitucional. Sentencia C-041 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

13 Ver, Corte Constitucional. Sentencia C-041 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

14 Corte Constitucional. Ver entre otras las siguientes sentencias: C-002/98. M.P. Jorge

Arango Mejía.. C-094/93. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. T-330/93. M.P. Alejandro Martínez Caballero. T- 394/93. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

15 Corte Constitucional. Sentencia C-221/92. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

16 Corte Constitucional. Sentencia C-221/92. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

17 Corte Constitucional. Sentencia T-432/92. M.P. Simón Rodríguez Rodríguez

18 Corte Constitucional. Sentencia T-624/95. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

19 Corte Constitucional. Sentencia C-665/98. M.P: Hernando Herrera Vergara.

20 Corte Constitucional. Sentencia C-773/98. M.P. Hernando Herrera Vergara, C-337/97. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

21 Corte Constitucional. Sentencia C-530/93.

22 Ver artículo 15 del Decreto 1569/98.

23 Ver artículo 16 del Decreto 1569 de 1998.

24 Ver artículo 16 del Decreto 1569 de 1998.

25 Corte Constitucional. Sentencia C-619/96. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

26 Corte Constitucional. Sentencia C-574/98. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.