

## **CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**

### **CARRERA ADMINISTRATIVA DE ENTIDAD NACIONAL: CONCURSO DE MERITOS**

Por  
Libardo Orlando Riascos Gómez  
Doctor en Derecho  
2008

---

**Corte Constitucional, Sentencia No. C-011/96, Enero 18**

#### **ABSTRACTS/DESCRIPTORES**

##### **1. DERECHO A LA ESTABILIDAD**

*Es lógico que quienes han logrado ingresar a la carrera administrativa en razón de sus méritos y calidades, se les reconozca el derecho a la estabilidad para permanecer en la entidad a la que están vinculados, siempre y cuando cumplan con eficiencia las funciones propias de su cargo, no violen el régimen disciplinario, ni incurran en las causales previstas en la Constitución o en la ley, que acarreen la pérdida de los mismos derechos.*

##### **2. CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA REGISTRADURIA NACIONAL**

*La prelación de los funcionarios de carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil frente a otros servidores, contemplada en el artículo 46 del Decreto Ley 3492 de 1986 acusado, se encuentra ajustada a los postulados de la Carta Política pues, como lo ha manifestado la Corporación, son las personas vinculadas a la Carrera Administrativa, titulares por ello de unos derechos adquiridos que merecen el respeto y la prioritaria atención de las autoridades nacionales que tienen a su cargo la ejecución de los mandatos legales en referencia.*

##### **3. CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA REGISTRADURIA NACIONAL**

*El sistema de carrera administrativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil, tiene como principios rectores la eficiencia del servicio público, la igualdad de oportunidades para acceder a ésta, la estabilidad en los empleos y el "mérito como presupuesto indispensable para ingresar y ascender dentro de la carrera administrativa"; con lo cual se vislumbra entonces, que en nada se aparta la disposición demandada, del contexto de las normas de la Carta Política.*

##### **4. CONCURSO DE ASCENSO/CONCURSO CERRADO**

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

##### **5. CONCURSO DE MERITOS/CONCURSO ABIERTO/DERECHO DE PREFERENCIA EN CARRERA ADMINISTRATIVA**

*Al momento de presentarse una vacante en la Registraduría Nacional del Estado Civil, rige el derecho de preferencia adquirido por el personal de carrera administrativa, debiendo iniciarse la provisión, en primer lugar, con los funcionarios escalafonados de esa institución, mediante el concurso que constitucional y legalmente se ha implementado, es decir, con el concurso cerrado o*

de ascenso, y luego, si no han sido llenados dichos cargos, se deberá, en consecuencia, proseguir con el concurso abierto para dar igual oportunidad a aquellos que no pertenecen a la carrera administrativa. Los artículos, en sus partes acusadas, en nada vulneran la Constitución Política, pues, antes por el contrario se ajustan a los principios generales de la carrera reconocidos en la Carta; además de que protegen los derechos de preferencia y los derechos adquiridos de quienes pretendan ascender, y de aquellas que deseen aspirar a ingresar a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

---

**Ref.: Proceso No. D-984**

**Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 46 (parcial) y 48 del Decreto 3492 de 1986, "Por el cual se expiden normas sobre la Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan otras disposiciones".**

**Materia:** El concurso para ingreso del nuevo personal en la Registraduría Nacional del Estado Civil, y para ascenso a empleos vacantes de categoría superior.

**Actora:** Luz Elena Duque Gómez.

**Magistrado Sustanciador:** Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Aprobada por Acta No.  
Santa Fe de Bogotá, enero diez y ocho (18) de mil novecientos noventa y seis (1996).

## **I. ANTECEDENTES.**

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, procede a resolver la demanda instaurada por la ciudadana LUZ ELENA DUQUE GOMEZ, contra los artículos 46 (parcial) y 48, del Decreto 3492 de 1986 "por el cual se expiden normas sobre la Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan otras disposiciones".

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Sustanciador ordenó que se comunicara la iniciación de este proceso a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Registrador Nacional del Estado Civil, al Jefe del Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Comisión Nacional del Servicio Civil, para que si lo estimaban oportuno conceptuaran dentro del término legal acerca de la constitucionalidad de las normas parcialmente impugnadas.

En el mismo proveído se ordenó: la fijación en lista del negocio en la Secretaría General de la Corte por el término de diez (10) días para efectos de asegurar la intervención ciudadana; y enviar copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

## **II. TEXTO DE LAS DISPOSICIONES ACUSADAS:**

A continuación se transcribe el texto de las normas, subrayando los apartes impugnados, conforme a la publicación oficial del Decreto número 3492 de 1986 que tuvo lugar en el Diario Oficial No. 37718 del veintiuno (21) de noviembre de 1986.

El texto de las disposiciones cuya constitucionalidad se cuestiona, es el siguiente:

*DECRETO No. 3492 de 1986*

*(noviembre 21)*

*"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 62 de la Ley 96 de 1985,*

*DECRETA:*

*(...)*

*Artículo 46. Concurso abierto es el que se realiza para el ingreso de nuevo personal en la Carrera, o para la provisión de un empleo de Carrera, en que participen personas ajenas a la entidad y/o funcionarios de la misma.*

**Los empleados de Carrera inscritos en ella, gozarán de prelación respecto de los otros servidores y de las personas ajenas al servicio para ser ascendidos a empleos vacantes de categoría superior.**

**Artículo 48. Para la provisión de vacantes definitivas se realizará primeramente el concurso para ascenso.**

**Cuando verificado este concurso, ninguno de los participantes haya obtenido las calificaciones necesarias para ascender, o cuando la naturaleza del cargo así lo exija, deberá convocarse a concurso abierto".**

### **III. LOS CARGOS FORMULADOS.**

La ciudadana LUZ ELENA DUQUE GOMEZ expresa en la demanda que las normas anteriormente transcritas, en los apartes subrayados, violan los artículos 1°, 2, 13, 40 numeral 7, 95 numeral 7°, y 125 de la Constitución Política.

Los siguientes son las razones esgrimidas por la demandante para que se declaren inconstitucionales los artículos en sus partes demandadas:

#### **Primer Cargo. Las disposiciones acusadas vulneran el derecho a participar en el servicio público a quienes no pertenecen a la carrera administrativa.**

Afirma la demandante que la Constitución Política establece en su Preámbulo como una de las finalidades del Estado la de "asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo". Lo anterior, expresa la ciudadana Duque Gómez, indica un cambio con relación a la Constitución de 1886 que consagraba la democracia representativa a una democracia mixta o integral, dentro de la cual permanece la representación y a la vez se da un gran margen de participación a los ciudadanos.

Por tanto, la participación de todas las personas en la vida administrativa del Estado se constituye en un derecho fundamental, como se desprende de lo consagrado en el artículo 40 numeral 7° de la Carta Política. La demandante precisa su criterio expresando lo siguiente:

" 1- Por su ubicación dentro de la parte dogmática, título II, capítulo I que trata De los Derechos Fundamentales, podemos afirmar que la participación de los ciudadanos en la vida administrativa del Estado se constituye en un derecho fundamental.

2- De nada serviría tener un derecho sino se puede hacer efectivo. Para hacer efectivo un derecho se establecen mecanismos constitucionales o legales que permitan instrumentalizar el derecho para poder acceder al ejercicio y goce del derecho que se tiene .

3- El acceso a la Administración Pública, con el fin de desempeñar cargos y ejercer funciones es una forma de participación que no puede estar limitada sino por las razones constitucionales que se mencionan en el mismo artículo y que deben ser objeto de reglamentación legal".

A su juicio, la manera de poder ingresar a la Administración Pública es mediante concurso abierto de méritos, por lo menos en lo que se refiere a los cargos de carrera administrativa, sea que se encuentren vacantes o que hayan sido provistos en provisionalidad, excepto los cargos determinados por la Constitución o la Ley como de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, y aquellos que otorguen al servidor público la calidad de trabajadores oficiales, como lo establece el artículo 125 de la Carta.

La norma demandada, tal como está redactada, resulta contradictoria y violatoria de la Carta Política por cuanto el concurso cerrado o de acenso está consagrado como presupuesto principal del acceso a la carrera administrativa y lo lógico y jurídico es que sea subsidiario. Lo anterior, expresa la ciudadana Duque Gómez, quiere decir que "primero debe surtirse el concurso abierto para dar igualdad de oportunidades a los aspirantes, y luego, si no hay provisión del cargo, circunscribir el acceso mediante concurso a los aspirantes que ya se encuentran en carrera".

Así mismo, manifiesta que "de esta manera no habría acceso por parte ni de la persona que está en provisionalidad, ni personas ajenas a la entidad para acceder al concurso, y por ende a la Administración. Podríamos incluso pensar que una Institución en un momento determinado se podría (sic) convertir en un auténtico Ghetto, al no permitir el acceso de personas ajenas a la Entidad a los concursos que tengan como fin proveer vacantes en cargos de carrera". Destaca que el concurso abierto permite a la Administración Pública escoger entre los ciudadanos que

participen en él a aquellos que reúnan los requisitos y calidades exigidas, y que por sus méritos, obtengan el primer o los primeros lugares en las pruebas correspondientes.

Finalmente puntualiza la demandante, acerca de este cargo, lo siguiente:

*"En el caso que nos ocupa, el concurso abierto es subordinado del concurso cerrado y se coloca como la última instancia para proveer cargos de carrera administrativa. Si vamos a la práctica podemos afirmar que nunca se presentaría concurso abierto, ya que los funcionarios de carrera con el transcurso del tiempo han realizado estudios superiores y aspiran a ser ascendidos. Esta aspiración resulta apenas justa, pero el problema sería que los ciudadanos ajenos a la entidad nunca podrían concursar, por ser concurso cerrado, y en igual situación estarían los ciudadanos que fuesen nombrados en provisionalidad en un cargo de carrera que se encontrara vacante. Los únicos cargos que en un momento determinado se podrían proveer mediante un concurso serían aquellos de mínimos requisitos, por ejemplo portero. Esto ante la imposibilidad de los funcionarios de carrera de descender en la misma, ya que todos concursarían para ascender. Así las cosas un profesional universitario ajeno a la entidad tendría negado el acceso a un cargo con requisitos, para su nivel de estudios, ya que si bien es cierto el desempleo profesional en el país resulta preocupante, no pensamos que un profesional vaya a aspirar a un cargo de portero (para el ejemplo propuesto), cuando puede aspirar a un cargo de profesional, o al menos eso creemos nosotros".*

#### **Segundo Cargo. Las disposiciones acusadas vulneran el derecho a la igualdad de oportunidades de quienes no pertenecen a la carrera administrativa.**

En lo que constituye un segundo cargo, la demandante afirma que se vulnera el derecho a la igualdad de quienes no pertenecen a la carrera administrativa, puesto que no gozan de las mismas oportunidades para acceder al desempeño de cargos y funciones públicas.

Para sustentar lo anterior, afirma que existen dos clases de discriminación, la positiva y la negativa. La primera es aquella que se *"hace con el fin de tratar de nivelar desigualdades que pueden afectar a un sector de la población que puede resultar vulnerable o discriminado con el fin de garantizarles el acceso a un derecho o a un servicio"*. En la segunda, la discriminación negativa, la *"situación que se presenta es la de desfavorecer a un sector o grupo en detrimento de otro sin que exista una razón de equidad atendible. (...) el concepto de discriminación está íntimamente relacionado con la igualdad, en el sentido que si no hay discriminación habrá igualdad, pero si hay discriminación habrá desigualdad, aclarando que la discriminación o diferenciación positiva busca introducir nivelación o igualdad, o en otras palabras, establecer una justicia conmutativa"*.

Agrega que de lo anterior se desprende que al principio a la igualdad están *"conectados"* dos principios importantes: el de la no discriminación, y el de protección, el cual *"está diseñado con el objeto de imponer y lograr una igualdad positiva a través de lo que se denomina 'discriminación inversa' y 'acción positiva'."*

De lo anterior concluye la demandante que los artículos 46 inciso final y 48 del Decreto 3492 de 1986, establecen un tratamiento de preferencia para los funcionarios de carrera de la Registraduría que resulta ser discriminatorio y violatorio del derecho a la igualdad, ya que no se ve cuál pueda ser el fundamento que está negándole el derecho a los demás ciudadanos a participar y a ser tratados en condiciones de igualdad en un concurso al cual no pueden acceder.

#### **IV. INTERVENCIONES.**

**a) EDUARDO GONZALEZ MONTOYA**, obrando en condición de Director del Departamento Administrativo de la Función Pública solicita a la Corte Constitucional desestimar las peticiones de la demandante y declarar exequible la norma acusada. Expresa en su escrito en las siguientes consideraciones:

El Decreto-Ley 3492 de 1986 dispone, dentro de los principios de imparcialidad, autonomía e independencia, que la carrera administrativa en la Registraduría Nacional del Estado Civil es un sistema de administración personal que busca mejorar la eficiencia del servidor público, con base en la igualdad de oportunidades para acceder a éste y poder ascender acorde con las normas que se establecen. Dichos ascensos se harán con base en el mérito, mediante el concurso.

Así mismo, indica que la Constitución Política en su artículo 125 consagra la carrera administrativa, y en ella, el mérito como principio rector para el ingreso y permanencia o ascenso dentro de la

misma; de este modo, afirma, se dejó en manos del Legislador el imponer requisitos y condiciones que deben cumplir quienes aspiren a dicha carrera.

Expresa el ciudadano interviniente que la Ley 27 de 1992, llamada "*Ley General de Carrera*", desarrolló estos principios extendiendo su aplicación a las entidades del nivel nacional, departamental, municipal y distrital, pero no a otras entidades, como la Registraduría Nacional del Estado Civil. Lo anterior no implica que los principios que rigen a esta última en la materia de estudio, no sean los mismos consagrados en el artículo 125 de la Constitución Política y en el artículo 1o. de la citada Ley.

Agrega que el sistema de carrera administrativa consagrado en la Constitución Política, tiene como pilar fundamental el mérito. Con base en éste, los ciudadanos acceden a la carrera, sobre la cual, la ley ha diseñado los mecanismos idóneos para la demostración del mérito. Dichos mecanismo se fundamentan en dos clases de procesos: el concurso abierto, para el ingreso de nuevo personal a la carrera; y el de ascenso, para el personal no escalafonado. Pero respecto del primero, hay igualdad de oportunidades para acceder al servicio público, y luego de superada la prueba, se escalafona al empleado, "*(...) lo que lo coloca en un estatus diferente a los demás servidores públicos, generándole unos derechos de estabilidad y posibilidad de ascender dentro de la carrera.*"

En la Registraduría, indica el ciudadano interviniente, los concursos son igualmente, abiertos y de ascenso. Los abiertos, son para el nuevo personal; y los de ascenso, son para proveer un empleo de carrera con empleados de la entidad, inscritos a ella. Primero se convoca al concurso de ascenso, y si no se obtiene las calificaciones, se convoca a concurso abierto. Así, cuando "*(...) esté en firme la lista de elegibles, deberá proveerse el empleo con los candidatos que figuren en la misma, en estricto orden de mérito.*" (art.59 Decreto 3492 de 1986).

Así mismo, aduce que no es válida la aseveración de la demandante al considerar que el concurso de ascenso es violatorio de los derechos fundamentales, ya que este garantiza a la entidad que el personal escogido tiene una experiencia calificada; y agrega que lo anterior "*(...) no vulnera la igualdad, ya que ésta, según la Corte no consiste en dar un tratamiento semejante a quienes son en esencia desiguales. El personal escalafonado no es igual a los no escalafonados que aspiran ingresar, debido a que los primeros han demostrado el mérito y su derecho al ascenso, basado en la calificación y antecedente que le dan una mayor idoneidad y experiencia en el cargo.*"

**b)** El ciudadano IVAN ARIAS GOMEZ interviene para solicitar que se declare la constitucionalidad de la norma acusada.

Señala en primer término que el artículo 125 de la Constitución Política le confiere al Legislador la competencia para determinar el ingreso y ascenso a la función pública, respecto de los cargos de carrera, al consagrar que "*(...) el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos se harán previo cumplimiento de los requisitos que fije la ley, para determinar los méritos y calidades de los aspirantes (...)*".

Añade que el artículo 21 transitorio de la Carta Política ordenó al Legislador desarrollar el citado artículo 125, en el término perentorio de un año, por lo que el Congreso de la República expidió el estatuto de la Función Pública mediante la Ley 27 de 1992. La cobertura de la citada ley comprende a todas las entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal, y excluye algunas entidades sometidas a regímenes especiales acordes con la naturaleza de sus funciones.

Entre dichas entidades, afirma el interviniente, se encuentra la Registraduría Nacional del Estado Civil, a la cual le corresponde una actividad que "*tiene de suyo una profesionalización especializada, que sólo es predicable en la práctica, en la medida del desarrollo de su propio recurso humano, pues, actividades como la de nuestros dactiloscopistas o Registradores Municipales, solo se logran como resultado de la acumulación de experiencia y formación profesional de nuestros propios funcionarios (...)*"

Agrega el interviniente que por esta misma razón no debe considerarse lo solicitado por la demandante, porque ella no tiene en cuenta la complejidad de la formación de las autoridades electorales, "*como un aspecto de vigorización constitucional decantada por la experiencia y formación profesional específica, sino que por el contrario soslaya en este caso el interés de los particulares sobre el concurso abierto, sobre la calificación de la capacitación y formación que puede entregar esta entidad (...)*"

## V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 242 numeral 2° y 278 numeral 5° de la Carta Política, el Procurador General (E) Doctor Orlando Solano Bárcenas, procedió a rendir concepto de rigor, solicitando que se declare la constitucionalidad de la norma acusada, con fundamento en las siguientes razones:

En primer lugar, destaca el carácter obligatorio de la carrera administrativa consagrado en el artículo 125 de la Carta Política para todos los empleos y en los órganos y entidades del Estado, y expresa que en jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, se afirma que el pilar fundamental del sistema de la carrera administrativa con todos los principios que lo conforman, es el concepto del **mérito**, ya que "(...) los individuos acceden a la administración pública y, tal como su nombre lo indica, inician "carrera" en ella. Es así como el ingreso, la permanencia y el ascenso constituyen la evolución personal de los empleados como servidores públicos y su desarrollo depende totalmente de su capacidad profesional, de sus condiciones personales, de su idoneidad moral y la efectividad de los resultados de su gestión, es decir, el mérito."

Señala el citado funcionario que para el ingreso al servicio público existen dos clases de procesos de selección, creados por el Legislador para la demostración del mérito: concurso abierto y concurso de ascenso, bien sea para el ingreso de nuevo personal o dirigido a personal escalafonado, respectivamente. Aclara además que "En el sistema de concurso abierto, existe igualdad de oportunidades para todas las personas de acceder al servicio público y ocupar empleos de carrera administrativa, tal como lo dispone el artículo 125 superior. Previa la superación del periodo de prueba respectivo, el empleado es escalafonado en carrera administrativa adquiriendo un estatus diferente y especial frente a los demás servidores públicos y a los ciudadanos que aspiren ingresar a la administración. De esta especial condición, la del empleado escalafonado, se derivan unos derechos específicos como son, la estabilidad, la capacitación, la posibilidad de ascender en la carrera administrativa y la de obtener estímulos." Y agrega que no tendría sentido alguno la carrera administrativa, si no se concedieran estos derechos a los escalafonados en ella.

El Jefe del Ministerio Público destaca también que la Ley 27 de 1992, denominada "Ley General de Carrera", desarrolla los principios rectores contenidos en el artículo 125 de la Constitución Política. A su juicio, los efectos de esta ley cobijan a todas las entidades de orden nacional, departamental, municipal y distrital, excluyendo a los que laboran en específicas entidades, incluida la Registraduría Nacional del Estado Civil, la cual cuenta con un sistema especial de administración de personal. Añade que aunque no se le apliquen las disposiciones de la Ley General de Carrera, no escapa esta a los objetivos y principios generales y rectores del artículo 125 de la Constitución Política.

También expresa que el Decreto extraordinario 2400 de 1968, mediante el cual se reguló la administración del personal civil que labora en la rama ejecutiva y que ha servido de fundamento para la expedición de otras normas sobre carrera administrativa de los funcionarios del Estado, en su artículo 44 consagra que los empleados escalafonados en la carrera administrativa, "(...) gozarán de conformidad con las condiciones que se señalan en la reglamentación de los concursos para ascenso, de prelación respecto a otros servidores públicos y a las personas ajenas al servicio civil."

Así mismo, el Procurador General de la Nación (E) afirma que, el Decreto Reglamentario No. 1950 de 1973 en su artículo 222 dispone que "Los empleados de carrera administrativa escalafonados, gozarán de prelación respecto de otros servidores públicos y de las personas ajenas al servicio civil para ser ascendidos a los empleos de la categoría inmediatamente superior."

Acerca del caso concreto de la Registraduría Nacional del Estado Civil, precisa el Jefe del Ministerio Público que el Presidente de la República, conforme a las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 62 de la Ley 96 de 1985, dictó el Decreto 3492 de 1986, por medio del cual se expedieron las normas que regulan la carrera administrativa de esta entidad. Señala también que de acuerdo con los artículos 1 y 2 del citado decreto se tiene como principios rectores del sistema de carrera administrativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil, "(...) la eficiencia del servicio público, la igualdad de oportunidades para acceder a él, la estabilidad en los empleos y el **mérito** como presupuesto indispensable para ingresar y ascender dentro de la carrera administrativa".

Destaca el citado funcionario que *"para la provisión de empleos de carrera de la Registraduría debe realizarse primero el concurso de ascenso con el personal escalafonado de esa entidad, y solo cuando los participantes no obtengan las calificaciones necesarias para ascender, o cuando la naturaleza del cargo así lo exija, se convocará a concurso abierto."*

A juicio del Jefe del Ministerio Público, si el inciso segundo del artículo 46 del Decreto 3492 de 1986 establece la prelación de los empleados inscritos en la carrera sobre los otros servidores y de las personas ajenas al servicio para ser ascendidos en empleos vacantes de categoría superior, en el artículo 59 del mismo Decreto se señala que la provisión del empleo se hará en orden de mérito de la lista de elegibles. Además, la prelación que dispone el artículo 48 del citado Decreto no viola preceptos constitucionales, *"(...) como quiera que el ingreso al servicio público en la mencionada entidad, se produce exclusivamente como consecuencia de un proceso de selección de carácter abierto."*

Acerca del segundo cargo formulado por la demandante, expresa el Procurador General de la Nación que las normas acusadas no violan el principio de igualdad ya que, a su juicio, *"(...) la igualdad no consiste en dar un tratamiento semejante a quienes son en esencia desiguales. Así, el personal escalafonado de la Registraduría no es, en estricto sentido, igual a las personas no escalafonadas que aspiran a ingresar al servicio, pues aquél ha demostrado méritos para desempeñar empleos públicos (...)"*

Por último, destaca que la norma acusada es constitucional, además porque el personal que ha ingresado en la carrera administrativa lo hizo demostrando sus méritos en el concurso abierto, y que luego de estar escalafonado adquiere ciertos derechos, entre los que están, el de tener prelación cuando exista una vacancia en un cargo inmediatamente superior; este derecho no sólo beneficia al empleado, sino que le garantiza a la entidad que el personal escogido cuenta con suficiente experiencia en el desempeño del cargo.

Por todo lo anterior, considera el Jefe del Ministerio Público que el régimen consagrado en las disposiciones acusadas es *"(...) consecuente con los principios generales y especiales de carrera, como son los de ción pública y el de igualdad ante la ley, y con los objetivos que se persiguen como son, entre otros, la posibilidad de ascender, y la estabilidad dentro de la carrera administrativa."*

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.**

### **Primera. La competencia.**

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 241 de la Carta Política y 44 del Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre la exequibilidad de los artículos 46 (acusado parcialmente) y 48 del Decreto 3492 de 1986.

### **Segunda. El asunto objeto de estudio.**

Cabe destacar ante todo que la Carta Política de 1991, al consagrar la carrera administrativa como un instrumento que responda a criterios que garanticen el verdadero desarrollo de los objetivos y programas de la organización del Estado, estableció un sistema efectivo para el cumplimiento de la función pública al servicio de los intereses generales que pueda determinar el nombramiento de un servidor público para un empleo de carrera, su ascenso o remoción, alejado de la filiación política o la recomendación partidista.

En desarrollo de lo anterior y para garantizar la estabilidad en el empleo en los órganos y entidades del Estado, con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad y honestidad en que debe desarrollarse la función administrativa se estableció en el artículo 125 de la Carta Fundamental que el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán, previo el cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley, a fin de determinar los méritos y calidades de los candidatos.

El artículo 125 de la Constitución Política prescribe que: *"los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera"* y en consecuencia, *"Los funcionarios cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público"*. Acorde con el sistema de carrera y con el mérito que le es consustancial también determina el precepto que *"El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes"*, además, la permanencia en el servicio está sujeta a la calificación satisfactoria en el desempeño del empleo y de la disciplina, sin perjuicio de otras causales de retiro previstas en la

Constitución o en la ley; adicionalmente, y conforme a lo expresado en el artículo 125 de la Carta señala que *"En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción"*.

Como corolario de lo anterior, es lógico que quienes han logrado ingresar a la carrera administrativa en razón de sus méritos y calidades, se les reconozca el derecho a la estabilidad para permanecer en la entidad a la que están vinculados, siempre y cuando cumplan con eficiencia las funciones propias de su cargo, no violen el régimen disciplinario, ni incurran en las causales previstas en la Constitución o en la ley, que acarrearán la pérdida de los mismos derechos.

La Corte Constitucional se ha referido al mérito como fundamento consagrado en la Carta Política para el ingreso y ascenso a la carrera pública, en los siguientes términos:

*"La ratio iuris de una carrera no es otra que la de racionalizar la administración mediante una normatividad que regule el mérito para el ingreso, el ascenso, los concursos, la capacitación, las situaciones administrativas y el retiro del servicio. Con ello se objetiviza el manejo del personal y se sustraen los empleos de factores subjetivos. La idea de "mérito" es la piedra de toque del ingreso a la carrera. Tal idea es heredera espiritual de las ideas platónicas acerca del filósofo-rey. (Corte Constitucional C-071 del 25 de febrero de 1993. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).*

Así mismo, en sentencia C-040 del 9 de febrero de 1995, con ponencia del Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz, la Corporación señaló al respecto:

*"Dado que la carrera administrativa se basa única y exclusivamente en el mérito y la capacidad de los aspirantes, es deber de la administración escoger o seleccionar a aquellas personas que por su capacidad profesional y condiciones personales, son las que requiere el servicio público, pues la eficiencia y eficacia del mismo, dependerán de la idoneidad de quienes deben prestarlo. Así, la carrera administrativa se constituye "en el instrumento más adecuado ideado por la ciencia de la administración para el manejo del esencialísimo elemento humano en la función pública, asegurando su acceso en condiciones de igualdad (art. 13 de la C.N.), promoviendo una lógica de méritos de calificación, de honestidad y eficiencia en la prestación del trabajo humano, alejando interesadas influencias políticas e inmorales de relaciones de clientela. Conceptos estos de eficiencia que comprometen la existencia misma del Estado."*

En ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 62 de la Ley 96 de 1985, el Gobierno Nacional dictó el decreto ley 3492 de Noviembre 21 de 1986, *"por el cual se expiden normas sobre la Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan otras disposiciones"*, con la finalidad de obtener el mejoramiento para la eficiencia del servicio público, otorgando prelación a los funcionarios de carrera de esta misma entidad frente a otros servidores, y brindando la posibilidad de que aquellos puedan ascender a nuevos cargos, de acuerdo con las reglas allí establecidas.

A juicio de la Corte, la prelación de los funcionarios de carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil frente a otros servidores, contemplada en el artículo 46 del Decreto Ley 3492 de 1986 acusado, se encuentra ajustada a los postulados de la Carta Política pues, como lo ha manifestado la Corporación, son las *"(...) personas vinculadas a la Carrera Administrativa, titulares por ello de unos derechos adquiridos que merecen el respeto y la prioritaria atención de las autoridades nacionales que tienen a su cargo la ejecución de los mandatos legales en referencia"*. Además como lo ha señalado la Corte *"La Constitución protege y considera como adquiridos los derechos nacidos como consecuencia del cumplimiento de las hipótesis de hecho establecidas por la ley. Se protegen entonces las consecuencias que surgen de la consolidación de una situación jurídica"*.

Por tal efecto, es procedente mantener los principios y demás derechos de los funcionarios de carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil, toda vez que por ostentar dicha calidad por haber cumplido con los requisitos y demás condiciones fijados por la ley para determinar sus méritos se encuentran amparados por los preceptos que garantizan su estabilidad y permanencia en el servicio, así como su ascenso a empleos vacantes de categoría superior.

Adicionalmente, se resalta que el sistema de carrera administrativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil, tiene como principios rectores la eficiencia del servicio público, la igualdad de oportunidades para acceder a ésta, la estabilidad en los empleos y el *"mérito como presupuesto indispensable para ingresar y ascender dentro de la carrera administrativa"*; con lo cual se vislumbra entonces, que en nada se aparta la disposición demandada, del contexto de las normas de la Carta Política, y concretamente del artículo 125 de la misma, que establece: *"El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y*

condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes". (Subrayado fuera de texto).

La Ley 27 de 1992, cuyo objeto es garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, además de la posibilidad de ascender en la carrera administrativa conforme a la ley, estipuló en su artículo 11 lo referente a los concursos, clasificándolos en: Abiertos, para el ingreso de nuevo personal a la carrera administrativa, y de "**ascenso**", para personal escalafonado. De igual modo, el Decreto 1222 de 1993, reglamentó los aspectos básicos del concurso como la admisión, el proceso de selección, la convocatoria, en sus artículos 3, 4 y 5.

Empero, aunque la provisión de empleos para el caso de la Registraduría Nacional del Estado Civil no se rige por las normas descritas anteriormente, sino por el Decreto Ley 3492 de 1986, éste, dispuso que los concursos para acceder a empleos de carrera, pueden ser abierto y de ascenso, al igual que la Ley anteriormente mencionada. El primero, el que se realiza para el ingreso de nuevo personal en la carrera, o para la provisión de un empleo de carrera en que participen personas ajenas a la entidad o para los funcionarios de la misma. El segundo, el que se efectúa para proveer un empleo de carrera con empleados de la entidad inscritos en ella.

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

Por las razones anteriormente expuestas, encuentra la Corporación que el primer cargo formulado en la demanda no está llamado a prosperar.

Ahora bien, las disposiciones acusadas tampoco vulneran el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política, puesto que en una primera oportunidad se sometieron a un concurso abierto en igualdad de condiciones a la de todos los aspirantes que presentaron sus exámenes en la Registraduría Nacional del Estado Civil, y que ahora, por estar inmersos en la carrera de la entidad y gozar de los beneficios de la misma carrera, gozan de un derecho de preferencia sobre quienes no pertenecen a ella, beneficio que la ley protege a cabalidad, apoyado en la Constitución para permitir que asciendan a los cargos que han quedado en vacancia o en provisionalidad.

Cabe recordar aquí que como lo ha señalado la Corte "*la igualdad no puede consistir en dar un tratamiento semejante a quienes son en esencia desiguales*".

El Decreto 3492 de 1986 señaló que a los empleados de carrera se les dará prelación frente a otros servidores y aquellas personas ajenas al servicio para ser ascendidos, e igualmente que, primero debía realizarse el concurso cerrado o de ascenso, y posteriormente el concurso abierto, con el fin de garantizar el derecho a la igualdad sustancial de todos los individuos que aspiren ingresar a la Registraduría Nacional del Estado Civil, conforme a la reglamentación establecida por la ley, y bajo la advertencia, según la cual la provisión de los empleos de que tratan las normas acusadas se refiere a cargos de carrera.

Así pues, al momento de presentarse una vacante en la Registraduría Nacional del Estado Civil, rige el derecho de preferencia adquirido por el personal de carrera administrativa, debiendo iniciarse la provisión, en primer lugar, con los funcionarios escalafonados de esa institución, mediante el concurso que constitucional y legalmente se ha implementado, es decir, con el concurso cerrado o de ascenso, y luego, si no han sido llenados dichos cargos, se deberá, en consecuencia, proseguir con el concurso abierto para dar igual oportunidad a aquellos que no pertenecen a la carrera administrativa.

Por lo expuesto, se tiene que los artículos, en sus partes acusadas, en nada vulneran la Constitución Política, pues, antes por el contrario se ajustan a los principios generales de la carrera

reconocidos en la Carta; además de que protegen los derechos de preferencia y los derechos adquiridos de quienes pretendan ascender, y de aquellas que deseen aspirar a ingresar a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

De manera que el segundo cargo formulado por la demandante tampoco está llamado a prosperar. Por las razones anteriores, esta Corporación declarará exequibles los artículos 46 en los apartes acusados, y 48 del Decreto 3492 de 1986, por cuanto no vulneran lo preceptuado en los artículos 1o., 2o., 13, 40 numeral 7, 95 numeral 5o. y 125 de la Carta Fundamental, sino que por el contrario, se encuentran en consonancia con la Constitución Política.

#### **VII. DECISION.**

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos como están los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

#### **RESUELVE:**

1. Declarar **EXEQUIBLES** el inciso segundo del artículo 46 y el artículo 48, del Decreto 3492 de 1986, *"Por el cual se expiden normas sobre la Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan otras disposiciones"*.

2. Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO Presidente  
JORGE ARANGO MEJIA Magistrado  
ANTONIO BARRERA CARBONELL Magistrado  
EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Magistrado  
CARLOS GAVIRIA DIAZ Magistrado  
HERNANDO HERRERA VERGARA Magistrado Ponente  
ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO Magistrado  
FABIO MORON DIAZ Magistrado  
VLADIMIRO NARANJO MESA Magistrado  
MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General