

Bogotá, D.C., 25 noviembre de 2025.

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
M.P. NATALIA ÁNGEL CABO.
Ciudad

Expediente: D-16917

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 2 de la Ley 2418 de 2024, *“Por medio de la cual se modifica el régimen de acceso y ascenso en el sistema general de carrera administrativa, se crea la reserva de plazas para las personas con discapacidad, se establece la gratuidad de la inscripción para este segmento poblacional y se dictan otras disposiciones”, o “Ley de Reserva de Plazas para personas con discapacidad”*

Concepto No.: 7528

De acuerdo con lo establecido en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, procedo a rendir el concepto de rigor en relación con la acción pública de inconstitucionalidad presentada ante esa Corporación por el ciudadano Carlos Mario Flórez Hernández, contra el artículo 2 de la Ley 2418 de 2024 *“Por medio de la cual se modifica el régimen de acceso y ascenso en el sistema general de carrera administrativa, se crea la reserva de plazas para las personas con discapacidad, se establece la gratuidad de la inscripción para este segmento poblacional y se dictan otras disposiciones”, o “Ley de Reserva de Plazas para personas con discapacidad”*.

I. ANTECEDENTES

El 8 de septiembre de 2025, el actor interpuso demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2 de la Ley 2418 de 2024, cuyo texto se transcribe a continuación:

“LEY 2418 DE 2024
(agosto 9)¹

“Por medio de la cual se modifica el régimen de acceso y ascenso en el sistema general de carrera administrativa, se crea la reserva de plazas para las personas con discapacidad, se establece la gratuidad de la inscripción para este segmento poblacional y se dictan otras disposiciones”, o “Ley de Reserva de Plazas para personas con discapacidad”

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICABILIDAD. Esta ley será aplicable a los concursos de acceso y ascenso en el sistema general de la carrera administrativa y compromete

¹ Publicada en el Diario Oficial No. 52.843 de 9 de agosto de 2024.

a las diferentes instituciones del Estado que participen en el proceso de provisión de cargos a través de concursos de méritos, en el establecimiento de diferentes medidas tendientes a garantizar condiciones de igualdad frente al ejercicio del derecho de ingreso a la función pública. A los efectos de esta norma, se acoge la definición de persona con discapacidad, dispuesta en el numeral 1 artículo 2o de la ley 1618 de 2018”.

La magistrada sustanciadora, mediante Auto del 3 de octubre de 2025, admitió la demanda de inconstitucionalidad, al considerar que el cargo relacionado con la presunta omisión legislativa cumplía con los requisitos previstos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y en la jurisprudencia constitucional.

Esto, porque el demandante expuso de manera clara, cierta, específica, pertinente y suficiente la posible exclusión injustificada de las personas con discapacidad que participan en los sistemas especiales o específicos de carrera administrativa, lo que, en su criterio, configura una regulación incompleta del deber constitucional de garantizar la igualdad material, la protección reforzada y la inclusión laboral de esta población.

En concreto, el accionante, sostiene que el artículo 2 de la Ley 2418 de 2024, al limitar la aplicación de las medidas afirmativas allí previstas, como la reserva de plazas, la gratuidad en la inscripción y la adopción de ajustes razonables, exclusivamente a los concursos del sistema general de carrera administrativa, vulnera diversos mandatos constitucionales.

Alega que la disposición demandada configura una omisión legislativa relativa, en la medida en que excluye injustificadamente a las personas con discapacidad que participan en los concursos de ingreso y ascenso de los sistemas especiales o específicos de carrera administrativa, tales como los de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Fiscalía General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Según el demandante, dicha exclusión desconoce los principios de igualdad material y de protección reforzada (artículos 13, 47 y 54 de la Constitución Política), así como los compromisos internacionales derivados de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley 1346 de 2009) y la Ley Estatutaria 1618 de 2013. A su juicio, el trato diferenciado carece de justificación objetiva y razonable que, perpetúa barreras estructurales del acceso al empleo público para esta población y restringe el alcance de las medidas de inclusión ordenadas por la Carta Política y el bloque de constitucionalidad.

Finalmente, en el mismo auto se ordenó fijar en lista la disposición acusada para permitir la intervención ciudadana y se dispuso correr traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que rindiera concepto en los términos del numeral 5 del artículo 278 de la Constitución Política. Esta decisión fue comunicada a la Procuraduría el 15 de octubre de 2025.

II. COMPETENCIA

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 2 de la Ley 2418 de 2024, pues se trata de una demanda de

inconstitucionalidad en contra de un texto normativo que hace parte de una ley de la República.

III. CUESTIÓN PREVIA

a. Manifestación de Transparencia

El expediente de la referencia versa sobre una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2 de la Ley 2418 de 2024 *“Por medio de la cual se modifica el régimen de acceso y ascenso en el sistema general de carrera administrativa, se crea la reserva de plazos para las personas con discapacidad, se establece la gratuidad”*, por cuanto el accionante considera que el Legislador incurrió en una omisión legislativa relativa, al regular de manera parcial una materia constitucionalmente relevante relacionada con las medidas afirmativas y de inclusión laboral para las personas con discapacidad dentro de los procesos de carrera administrativa.

Teniendo en cuenta que el artículo 278 de la Constitución Política me impone el deber de rendir concepto en todos los procesos de constitucionalidad, estimo necesario realizar la presente **manifestación de transparencia**, pues pese a que no me encuentro formalmente inmerso en una causal de impedimento, en mi otrora calidad de secretario general del Senado de la República, participé en el trámite de expedición del Proyecto de Ley 150/22 Senado- 420/23 Cámara, que dio origen a la ley 2418 de 2024 *“Por medio de la cual se modifica el régimen de acceso y ascenso en el sistema general de carrera administrativa, se crea la reserva de plazos para las personas con discapacidad, se establece la gratuidad”*.

A lo largo del procedimiento legislativo otorgué constancia del texto aprobado en la plenaria del Senado, realicé actuaciones encaminadas a garantizar el principio de publicidad del trámite y suscribí, junto con el presidente del Senado, el cuerpo normativo finalmente sancionado por el presidente de la República.

Si bien, en otras oportunidades me he declarado impedido por haber participado en el trámite legislativo de las normas objeto de control por parte de la Corte Constitucional, el Alto Tribunal ya ha fijado algunas pautas que permiten determinar cuándo dicha conducta no ha sido determinante para la expedición de la norma.

Por ejemplo, en Auto 452 de 2025 proferido dentro del trámite D-16289, la Corte Constitucional estableció que, si bien participé en el proceso de formación de la norma objeto de control, en tanto ejercí las funciones propias de mi cargo como secretario general del Senado, lo cierto es que dicha actuación **no fue activa y determinante** en el proceso de formación de la norma acusada, **ni guardó relación con el asunto que la Corte debe resolver**. En consecuencia, la Sala Plena concluyó que no se había demostrado alguna circunstancia que comprometiera mi independencia o imparcialidad para emitir concepto sobre la constitucionalidad de la norma.

En esta ocasión, al revisar el contenido de la demanda del proceso D-16917 y del auto admisorio, no hay duda sobre la naturaleza de los cargos propuestos. Se trata de planteamientos de fondo o sustanciales, que, en principio, no tienen ninguna conexión con las funciones que ejercí como secretario general del Senado de la República y, por tanto, estas últimas no guardan relación con la materia que le corresponde conocer a la Corte.

Finalmente, estimo pertinente aclarar que formulo la presente manifestación de transparencia con el objetivo de advertir a la Corte que participé en la expedición de la Ley 2418 de 2024, pero mis actuaciones no fueron activas ni determinantes y, por tanto, no comprometen mi independencia e imparcialidad. Así mismo, la radico con el propósito de salvaguardar la celeridad y el buen funcionamiento de la administración de justicia y evitar dilaciones en este proceso.

IV. PROBLEMA JURÍDICO

En atención al cargo admitido, el problema jurídico a resolver se circunscribe a determinar si el Legislador incurrió en una omisión legislativa relativa al limitar la aplicación de las medidas afirmativas y de accesibilidad previstas en el artículo 2 de la Ley 2418 de 2024 exclusivamente a los concursos del sistema general de carrera administrativa, excluyendo injustificadamente a las personas con discapacidad que participan en los sistemas especiales o específicos de carrera administrativa, con lo cual podría haber desconocido los mandatos de igualdad material, protección reforzada e inclusión laboral previstos en la Constitución Política y en el bloque de constitucionalidad.

V. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Para resolver el problema jurídico planteado, el Ministerio Público desarrollará el análisis en torno a los siguientes ejes temáticos: a) la figura de la omisión legislativa relativa y los criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional para su configuración; b) el marco jurídico de protección reforzada de las personas con discapacidad; c) la finalidad y naturaleza del sistema de carrera administrativa; d) el alcance y finalidad de la Ley 2418 de 2024; y, finalmente, e) el análisis del caso concreto.

a) La omisión legislativa relativa por vulneración del principio de igualdad.

Con fundamento en los artículos 4 y 6 de la Constitución Política, la Corte Constitucional ha sostenido en su jurisprudencia que el Legislador está obligado a *“atender y desarrollar las disposiciones de rango constitucional”*². Al respecto, la función legislativa puede ser sometida a control constitucional en tanto que la Constitución le exige al Congreso el cumplimiento de *“ciertos deberes en relación con la regulación de determinadas materias y cuando éste no cumple o no actúa, tal pasividad se traduce en una omisión”*³.

En ese sentido, las omisiones legislativas son abstenciones del Congreso de la República consistentes en no *“disponer lo prescrito por la Constitución”*⁴. En consecuencia, para su configuración se requiere que exista una norma superior que contemple el deber de expedir un preciso marco regulatorio, así como que dicha obligación sea objeto de incumplimiento por parte del Legislador⁵.

Al respecto, se ha explicado que las omisiones legislativas pueden ser calificadas en: (i) absolutas y (ii) relativas. En las primeras, no existe algún desarrollo del percepto

² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2022.

³ Corte Constitucional Sentencia C-110 de 2018 y C-600 de 2011.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-543 de 1996.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-664 de 2006.

constitucional en la ley, en cambio, en las segundas, si bien se expide una disposición legal con la que, en principio, se cumple el deber superior, lo cierto es que ésta resulta incompleta, pues le hace falta *“un ingrediente, consecuencia o condición que resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos previsto en la Carta Política”*⁶.

En relación con las omisiones legislativas relativas, a partir de una interpretación teleológica y sistemática de los artículos 4, 6 y 241 de la Carta Política, la Corte Constitucional ha sostenido que pueden ser objeto de control por vía de la acción pública de inconstitucionalidad. Para el efecto, se debe demostrar:

- “(a) La existencia de una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo y que (i) excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos equivalentes o asimilables o (ii) que no incluya determinado elemento o ingrediente normativo;*
- (b) Que exista un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al legislador que resulta omitido, por los casos excluidos o por la no inclusión del elemento o ingrediente normativo del que carece la norma;*
- (c) Que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; y*
- (d) Que, en los casos de exclusión, la falta de justificación y objetividad genere una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma”*⁷.

Puntualmente, el Alto Tribunal ha explicado que se configura una omisión legislativa relativa por violación del principio de igualdad cuando el contenido normativo excluye a sujetos que deberían estar incluidos en la regulación. Por lo tanto, la Corte debe valorar si la norma acusada no es aplicable a los destinatarios que, en principio deberían quedar contemplados en esta. Adicionalmente, se debe verificar: (a) si los elementos fácticos en los que están inmersos los sujetos excluidos son asimilables a los supuestos de hecho en que se encuentran quienes sí fueron incluidos y (b) si se hace necesario y proporcional adoptar un tratamiento distinto con el propósito de obtener un fin legítimo⁸.

De cara a establecer el remedio constitucional idóneo, la Corte ha sostenido que en los procesos en los que se acredite la concurrencia de las referidas exigencias y, con ello, la existencia de una omisión legislativa relativa se debe adoptar *“una sentencia que extienda sus consecuencias a los supuestos excluidos de manera injustificada”*⁹. Lo anterior, con la finalidad de mantener *“en el ordenamiento el contenido que, en sí mismo, no resulta contrario a la Carta, pero incorporando al mismo aquel aspecto omitido, sin el cual la disposición es incompatible con la Constitución”*¹⁰.

b) El marco jurídico de protección reforzada de las personas con discapacidad

La Constitución Política reconoce de manera expresa que las personas con discapacidad son sujetos de especial protección en atención a las condiciones de

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-031 de 2018. En la Sentencia C-351 de 2013, la Corte Constitucional señaló que se configura una omisión legislativa relativa *“(i) cuando expide una ley que si bien desarrolla un deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos sectores y perjudica a otros; (ii) cuando adopta un precepto que corresponde a una obligación constitucional, pero excluye expresa o tácitamente a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás; y (iii) cuando al regular una institución omite una condición o un elemento esencial exigido por la Constitución”*.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-075 de 2021. reiterando los fallos C-352 de 2017 y C-083 de 2018.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-122 de 2023.

⁹ Corte Constitucional. Sentencias C-555 de 1994 y C-864 de 2008.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencias C-401 de y C-075 de 2021.

desventaja estructural que históricamente han enfrentado en el acceso a los derechos y oportunidades sociales¹¹. El artículo 13 de la Constitución Política impone al Estado el deber de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas a favor de los grupos discriminados o marginados. En el mismo sentido el artículo 47 Superior, ordena adelantar una política de prevención, rehabilitación e integración social para las personas con discapacidad; y el artículo 54, establece el deber estatal de garantizarles el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones físicas y de salud.

Los constituyentes de 1991 fueron plenamente conscientes de la desigualdad y de las necesidades que vive la población con discapacidad, de modo que la finalidad de estas normas no es la igualdad formal, sino la igualdad real y efectiva, propia del Estado social de Derecho. En este modelo, el Estado no solo debe abstenerse de discriminar, sino adoptar medidas activas que eliminen los obstáculos que impiden la plena participación e integración social de las personas con discapacidad¹².

Ahora bien, la Corte Constitucional ha consolidado una línea jurisprudencial uniforme en la que reconoce que las personas en situación de discapacidad son titulares de una protección reforzada y que la omisión de un trato diferenciado puede convertirse, en sí misma, en una forma de discriminación. Así mismo, la Corte ha sostenido que *“la no aplicación de la diferenciación positiva en el caso de personas discapacitadas permite que la condición natural de desigualdad y desprotección en que se encuentran se perpetúe”*, por lo cual ordenó brindar un trámite especial que hiciera efectiva su igualdad material¹³.

En igual sentido, en la Sentencia T-480 de 2003, la Corte precisó que el artículo 13 de la Constitución concibe la igualdad como un concepto relacional, que exige valorar las circunstancias particulares de los sujetos y otorgarles un trato compatible con sus condiciones. Por tanto, la igualdad real requiere medidas diferenciadas que equilibren las oportunidades de quienes se encuentran en una situación de desventaja, principio que aplica de manera reforzada a las personas con discapacidad.

En el ámbito internacional, el Estado colombiano ha contraído compromisos en virtud de instrumentos como el Convenio 159 de 1983 de la OIT (Ley 82 de 1988), sobre la readaptación profesional y el empleo de personas con discapacidad; la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (Ley 762 de 2002); y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) aprobada mediante la Ley 1346 de 2009¹⁴.

En Colombia, la CDPD fue aprobada mediante la Ley 1346 de 2009, declarada exequible mediante Sentencia C-293 de 2010 y finalmente ratificada en 2011, por el Gobierno nacional. En tanto es un tratado de derechos humanos, sus disposiciones son de obligatorio y prioritario cumplimiento, pues hace parte del bloque de constitucionalidad y tiene prevalencia en el ordenamiento interno. Colombia al hacerse parte de la Convención, aceptó incorporar en su ordenamiento el modelo social de la discapacidad. Dicha convención marcó un cambio paradigmático al reconocer a las personas con discapacidad como titulares plenos de derechos

¹¹ Corte Constitucional. Sentencias C-804 de 2009 y C-458 de 2015.

¹² Naranjo Mejía, N. (2006). *Estabilidad laboral reforzada: un mecanismo de protección para la igualdad de los discapacitados físicos*. *Revista Derecho del Estado*, (19), 119–140. Universidad Externado de Colombia.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia T-207 de 1999.

¹⁴ Ministerio de Salud y Protección Social. (2019). *Normograma de discapacidad*. Presidencia de la República de Colombia.

humanos, superando el modelo asistencialista o médico para adoptar un modelo con un enfoque social de la discapacidad basado en la dignidad, la autonomía y la participación activa en la sociedad¹⁵.

Según la jurisprudencia constitucional, ese modelo implica que *“la discapacidad no solo se deriva de particularidades físicas o mentales del individuo, sino de prejuicios que se traducen en obstáculos sociales para acceder al ejercicio de sus derechos. Por lo tanto, propone que esas barreras deben enfrentarse y derribarse hasta que esta población pueda ejercer sus derechos en igualdad de condiciones con las demás personas”*¹⁶.

Por lo tanto, se exige que el Estado y la sociedad procuren por la realización de las personas a partir de la eliminación de los obstáculos que impiden el ejercicio de sus derechos y se supere la visión asistencialista según la cual las personas con discapacidad deben ser curadas o rehabilitadas¹⁷, pues esta característica es *“uno de los diversos estratos de identidad”*¹⁸.

Por su parte, los artículos 3, 4, 5 y 27 de la Convención contienen los principios de igualdad, no discriminación, accesibilidad universal y participación efectiva, e impone a los Estados Parte el deber de garantizar oportunidades laborales y de progreso profesional en igualdad de condiciones con las demás personas. Además, establecen la obligación de promover la inclusión en el empleo público, la realización de ajustes razonables y la adopción de medidas afirmativas que eliminen las barreras que históricamente han excluido a esta población.

En desarrollo de este mandato internacional, el Congreso de la República expidió la Ley Estatutaria 1618 de 2013, *“por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”*. Esta ley materializa los compromisos derivados de la CDPD en el ámbito interno, al disponer que todas las autoridades públicas deben adoptar las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas con discapacidad¹⁹.

Particularmente, el artículo 2 de la Ley 1618 de 2013 que, define la discriminación por motivos de discapacidad e impone el deber de remover cualquier tipo de obstáculo normativo, físico o actitudinal que limite el acceso a la educación, la salud, el trabajo o la participación en la vida pública. Por su parte, el artículo 13 establece que el Estado deberá garantizar la inclusión laboral y el acceso al empleo público, *“mediante la implementación de acciones afirmativas, ajustes razonables y procesos de selección accesibles”*, lo que supone la obligación de diseñar políticas que eliminen la desigualdad estructural.

En el mismo sentido, el ordenamiento jurídico colombiano adoptó recientemente la Ley 2418 de 2024, *“Por medio de la cual se modifica el régimen de acceso y ascenso en el sistema general de carrera administrativa, se crea la reserva de plazas para las personas con discapacidad, se establece la gratuidad de la inscripción para este*

¹⁵ Ministerio de Justicia y del Derecho. (2019). *Capacidad jurídica en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y la Ley 1996 de 2019*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Justicia y del Derecho.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-583 de 2023.

¹⁷ Corte Constitucional. 74 Sentencia T-498 de 2024.

¹⁸ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observación General núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación, párr. 9.

¹⁹ Ibidem

segmento poblacional y se dictan otras disposiciones". Esta ley constituye un avance normativo en la materialización del principio de igualdad real y efectiva, al desarrollar acciones afirmativas orientadas a facilitar el ingreso, permanencia y promoción laboral de las personas con discapacidad en el servicio público. Su expedición refleja el compromiso estatal de continuar ampliando los instrumentos jurídicos que garanticen la inclusión y la eliminación de las barreras estructurales que han limitado históricamente el ejercicio pleno de los derechos de esta población.

De esta manera, el marco constitucional, convencional y legal vigente configura un sistema integral de protección reforzada que impone al Estado la obligación de adoptar medidas efectivas de inclusión y de asegurar el acceso igualitario al empleo público en condiciones de mérito y equidad. Este contexto permite abordar, a continuación, el análisis del sistema de carrera administrativa, como escenario esencial para la realización de los derechos laborales de las personas con discapacidad.

c) El sistema de carrera administrativa

El sistema de carrera administrativa constituye un pilar esencial del ordenamiento jurídico colombiano en materia de función pública. Su propósito fundamental es garantizar que el acceso, permanencia y ascenso en los cargos del Estado se realice conforme al principio del mérito como expresión de los valores constitucionales de igualdad, eficiencia y moralidad administrativa²⁰.

En ese sentido, la carrera administrativa se concibe como un sistema técnico de administración de personal, sustentado en criterios de objetividad e imparcialidad. Su finalidad es asegurar que la función pública sea desempeñada por servidores idóneos, seleccionados en razón de sus capacidades y conocimientos, sin injerencias de naturaleza política o personal. El mérito, entendido como la demostración de competencias, constituye el eje rector del sistema, y se opone frontalmente a prácticas como el clientelismo, que desvirtúan la legitimidad del Estado social de Derecho²¹.

La Constitución Política, en su artículo 125, establece que todos los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, salvo los de elección popular, libre nombramiento y remoción o aquellos regulados por regímenes especiales. De esta manera, el modelo de carrera se convierte en un instrumento que materializa los principios de eficacia, eficiencia e igualdad, asegurando que la administración pública responda a los fines esenciales del Estado²².

La carrera administrativa también tiene como objetivo que el servicio sea más profesional, de modo que la estabilidad en el empleo esté vinculada al desempeño y no a factores arbitrarios. El proceso de selección y ascenso debe realizarse mediante concursos públicos diseñados para evaluar la capacidad, idoneidad y mérito de los aspirantes. Con ello se busca que el servidor público sea no solo competente sino también ético y comprometido con la defensa del interés general.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-195 de 1994.

²¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (2019, 16 de diciembre). *Concepto 2423 de 2019 (Radicación 11001-03-06-000-2019-00107-00): Naturaleza jurídica del sistema de carrera administrativa aplicable a los etnoeducadores que prestan sus servicios en las comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales*. Bogotá D.C.: Consejo de Estado.

²² Ibidem

Ahora bien, la Corte Constitucional ha sostenido que la carrera administrativa constituye un pilar esencial del Estado social y democrático de Derecho, en tanto promueve la profesionalización del servicio público, elimina las prácticas clientelistas y asegura la materialización de los principios de igualdad y eficacia en la función pública²³.

De acuerdo con la jurisprudencia²⁴, el sistema de carrera cumple tres fines constitucionales: primero, garantizar el acceso a la función pública en condiciones de igualdad y mérito; segundo, asegurar la eficiencia, transparencia y continuidad del servicio público; y; tercero, otorgar estabilidad laboral a los servidores públicos, en armonía con el artículo 53 de la Constitución Política.

Con fundamento en lo anterior, la Corte ha reconocido la existencia de tres grandes categorías o modalidades de carrera administrativa en Colombia.

- i) *"Sistema general de carrera, al que hace referencia el artículo 125 de la Constitución, regulado en la Ley 909 de 2004, que comprende la mayoría de los empleos en la administración pública de los niveles nacional y territorial.*
- ii) *Sistemas especiales de origen constitucional, que por su naturaleza se encuentran sujetos a una regulación diferente por parte del Legislador, siempre con observancia de los principios constitucionales, entre los que se destacan los de igualdad, mérito y estabilidad. Al respecto la jurisprudencia ha identificado los regímenes de las universidades estatales (art. 69 CP), de las Fuerzas Militares (art. 217 CP), de la Policía Nacional (art. 218 CP), de la Fiscalía General de la Nación (art. 253 CP), de la Rama Judicial (art. 256-1 CP), de la Registraduría Nacional del Estado Civil (art. 266 CP), de la Contraloría General de la República (art. 268-10 CP) y de la Procuraduría General de la Nación (art. 279 CP).*
- iii) *Los sistemas especiales de carrera de origen legal. Son aquellos que pesar de no tener referente normativo directo en la Carta Política, se conciben como una manifestación de la potestad del Legislador de someter el ejercicio de ciertas funciones institucionales a un régimen propio, cuando las particularidades de una entidad justifican la adopción de un estatuto singular, por supuesto dentro de los mandatos generales que la Constitución traza en el ámbito de la función pública²⁵.* (subrayado fuera del texto)

Puntualmente, los regímenes especiales y específicos de carrera administrativa constituyen modalidades de carrera que, aunque se apartan parcialmente del diseño general establecido en la Ley 909 de 2004, comparten su misma naturaleza, finalidad y principios estructurales. Su carácter especial no radica en excepciones al principio de mérito, sino en la necesidad de adecuar dicho principio a las particularidades funcionales de entidades que cumplen misiones constitucionales técnicas, sensibles o sometidas a mayores exigencias de autonomía e independencia²⁶, como la Fiscalía General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Rama Judicial, la DIAN, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y los órganos de control, entre otros.

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-285 de 2015.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

Estas particularidades justifican procesos de selección diferentes, evaluaciones adaptadas a la especificidad técnica del servicio y reglas particulares de permanencia, pero en modo alguno autorizan la flexibilización de los fines constitucionales de la carrera. Por el contrario, la Corte²⁷ ha señalado que todos los sistemas, general, especiales y específicos, tienen los mismos pilares: garantizar el acceso a la función pública en igualdad de condiciones, asegurar que el mérito sea el criterio determinante de ingreso y ascenso, promover la eficiencia y transparencia del servicio y otorgar estabilidad laboral basada en el desempeño y no en criterios discrecionales.

Así, aunque los regímenes especiales atienden a misiones institucionales diversas, las personas que participan en ellos enfrentan las mismas exigencias de mérito, los mismos procesos competitivos de selección y, sobre todo, los mismos obstáculos estructurales cuando se encuentran en situación de discapacidad. En ese sentido, nada en la naturaleza ni en la razón de ser de estos regímenes justificaría excluir a sus aspirantes de medidas de accesibilidad, ajustes razonables o acciones afirmativas, pues su estatus “especial” se refiere únicamente a la técnica del servicio, no a la disminución de los estándares constitucionales de igualdad material ni de las obligaciones derivadas del bloque de constitucionalidad.

En ese sentido, los aspirantes con discapacidad en los sistemas especiales se encuentran en una situación fáctica y jurídica equivalente a quienes concurren en el sistema general, razón por la cual cualquier exclusión normativa de medidas inclusivas dirigidas a esta población deviene injustificada y contradice los mandatos constitucionales de igualdad real, protección reforzada e inclusión laboral.

En ese contexto, el régimen de carrera administrativa no solo cumple una función técnica de selección y permanencia del personal, sino que constituye un mecanismo de realización de los fines del Estado, en tanto promueve la equidad en el acceso a la función pública y la eficiencia en la prestación de los servicios.

En consecuencia, cualquier regulación legal o reglamentaria que limite o excluya sin justificación razonable a ciertos grupos de personas del acceso a los concursos de mérito, debe examinarse a la luz de estos principios estructurales de la carrera administrativa y del mandato constitucional de igualdad material.

d) El alcance y finalidad de la Ley 2418 de 2024

La Ley 2418 de 2024, *“Por medio de la cual se modifica el régimen de acceso y ascenso en el sistema general de carrera administrativa, se crea la reserva de plazas para las personas con discapacidad, se establece la gratuidad de la inscripción para este segmento poblacional y se dictan otras disposiciones”*, surge en el marco de las políticas públicas de inclusión y no discriminación que el Estado colombiano ha venido implementando desde la promulgación de la Constitución de 1991 y la adopción de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

De acuerdo con la exposición de motivos del Proyecto de Ley 150 de 2022 Senado- 420 de 2023 Cámara, la iniciativa tuvo como propósito garantizar la participación efectiva de las personas con discapacidad en los procesos de selección del empleo público, a través de la adopción de medidas afirmativas y de accesibilidad que hicieran real el

²⁷ Ibidem.

mandato constitucional de igualdad material. El Congreso reconoció que, pese a los avances normativos previos (especialmente la Ley 1618 de 2013 y la Ley 1996 de 2019), persistían barreras estructurales que impedían a las personas con discapacidad acceder a cargos públicos en condiciones de equidad²⁸.

En ese contexto, la exposición de motivos destacó que las tasas de participación laboral de la población con discapacidad en Colombia seguían considerablemente bajas en comparación con el resto de la población económicamente activa, y que las convocatorias públicas no siempre ofrecían ajustes razonables o accesibilidad suficiente durante las etapas de inscripción, evaluación o entrevista. Ello motivó la necesidad de establecer un marco legal que garantizara acciones afirmativas concretas y condiciones de igualdad efectivas en los concursos de mérito.

La Ley 2418 de 2024 tiene, por tanto, una finalidad doble: de un lado, fortalecer el principio del mérito y la transparencia en el ingreso a la función pública, asegurando que las personas con discapacidad puedan participar en igualdad de condiciones; y de otro, hacer efectivo el mandato de inclusión social y laboral contenido en los artículos 13, 47 y 54 de la Constitución Política, en armonía con los compromisos internacionales derivados de la Ley 1346 de 2009 y la Ley 1618 de 2013²⁹.

En ese sentido, la norma se estructura sobre tres ejes fundamentales:

- (i) La reserva de plazas dentro de los concursos del sistema general de carrera administrativa para garantizar una cuota mínima de participación de personas con discapacidad³⁰.
- (ii) La gratuidad en la inscripción a los concursos de mérito para esta población, con el fin de eliminar barreras económicas que limiten su acceso³¹.
- (iii) Los ajustes razonables y medidas de accesibilidad, orientadas a adaptar los procedimientos de selección y las condiciones de evaluación a las diversas necesidades de las personas con discapacidad, conforme al modelo social de derechos humanos adoptado por la CDPD³².

De esta manera, la Ley 2418 de 2024 materializa los principios de igualdad material, inclusión y no discriminación, avanzando en la consolidación de un marco de protección reforzada que garantice el acceso equitativo al empleo público. Su expedición constituye un paso significativo hacia la transformación de las estructuras institucionales, al reconocer la diversidad funcional como un componente de la pluralidad y un criterio de equidad en las políticas del empleo público.

e) El análisis del cargo de inconstitucionalidad

Para la Procuraduría General de la Nación, el Legislador incurrió en una omisión legislativa relativa respecto del artículo 2 de la Ley 2418 de 2024, en tanto limitó la aplicación de las medidas afirmativas y de accesibilidad a los concursos del sistema

²⁸ Congreso de la República de Colombia. (2022). *Proyecto de Ley No. 150 de 2022 Senado – 420 de 2023 Cámara: Por medio de la cual se modifica el régimen de acceso y ascenso en el sistema general de carrera administrativa, se crea la reserva de plazas para las personas con discapacidad, se establece la gratuidad de la inscripción para este segmento poblacional y se dictan otras disposiciones* [Gaceta del Congreso No. 1006 de 2022]. Bogotá, D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.

²⁹ Ibidem

³⁰ Ley 2418 de 2024. Artículo 29.

³¹ Ley 2418 de 2024. Artículo 7.

³² Ley 2418 de 2024. Artículo 28.

general de carrera administrativa, excluyendo sin justificación a las personas con discapacidad que participan en los sistemas especiales o específicos de carrera.

En ese sentido, el Ministerio Público encuentra que: i) la disposición demandada regula de manera parcial una materia constitucionalmente relevante, al circunscribir la aplicación de las medidas afirmativas y de accesibilidad únicamente al sistema general de carrera administrativa, sin extenderlas a las otras modalidades reconocidas por el ordenamiento, esto es, los sistemas especiales y específicos de carrera; con ello, ii) el Legislador desconoció el deber constitucional de garantizar la igualdad material, la protección reforzada y la inclusión laboral de esta población, conforme a los artículos 13, 47 y 54 de la Constitución Política y los compromisos internacionales derivados de la Ley 1346 de 2009³³ que aprobó en Colombia la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y la Ley Estatutaria 1618 de 2013³⁴ que desarrolló el ámbito interno de las obligaciones internacionales derivadas de la CDPD.; iii) la exclusión carece de justificación objetiva y razonable y finalmente, iv) dicha omisión produce una desigualdad negativa en contra de las personas con discapacidad que participan en los sistemas de carrera distintos al general, tal y como se explica a continuación.

(i) La exclusión normativa de sujetos en situación equivalente

El artículo 2 de la Ley 2418 de 2024 establece que la ley será aplicable a los concursos de acceso y ascenso en el sistema general de carrera administrativa, lo que supone, que las medidas afirmativas allí previstas, reserva de plazas, gratuidad en la inscripción y ajustes razonables, no se extiendan a los sistemas especiales o específicos de carrera.

De esta manera, el precepto legal limita los beneficios de inclusión y accesibilidad a un grupo determinado de aspirantes, dejando por fuera a otros que, a la luz de la Constitución, se encuentran en igual situación fáctica y jurídica, es decir, a las personas con discapacidad que aspiran a cargos públicos en regímenes como el de la Fiscalía General de la Nación, la DIAN, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Rama Judicial o los órganos de control.

Aunque la norma tiene como finalidad promover la igualdad real y efectiva, su alcance resulta incompleto, pues excluye de sus consecuencias jurídicas a sujetos que enfrentan mismas barreras estructurales en el acceso al empleo público, resultando esto en una distinción que carece de justificación constitucional.

³³ La Ley 1346 de 2009 aprobó en Colombia la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y su Protocolo Facultativo, instrumentos internacionales adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2006. Tras su examen de constitucionalidad en la Sentencia C-293 de 2010 y su posterior ratificación en 2011, la CDPD ingresó al ordenamiento interno como tratado de derechos humanos con jerarquía reforzada, parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto. Entre sus principios rectores destacan la igualdad y no discriminación (arts. 3 y 5), la accesibilidad (art. 9) y el derecho al trabajo y empleo público en igualdad de condiciones, con ajustes razonables y medidas de acción afirmativa (art. 27).

³⁴ Ley Estatutaria 1618 de 2013 desarrolla en el ámbito interno las obligaciones internacionales derivadas de la CDPD, particularmente aquellas relacionadas con la adopción de medidas legislativas, administrativas y presupuestales necesarias para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad. Esta ley incorpora el mandato de asegurar procesos de selección accesibles, eliminar barreras normativas y actitudinales, y garantizar ajustes razonables y acciones afirmativas en el empleo público (arts. 2, 3, 13 y 14), constituyéndose en el instrumento normativo que operacionaliza el estándar internacional de igualdad sustantiva previsto en la Convención.

- (ii) El desconocimiento de un deber constitucional y convencional del Legislador

Los artículos 13, 47 y 54 de la Constitución Política imponen al Estado colombiano la obligación de adoptar políticas activas para garantizar la igualdad material y la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad. Estos mandatos han sido desarrollados por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuyo artículo 27 obliga a los Estados parte a promover el acceso al empleo público mediante acciones afirmativas y ajustes razonables, y por la Ley Estatutaria 1618 de 2013, que exige eliminar toda forma de discriminación en el trabajo y adoptar procesos de selección accesibles y equitativos³⁵.

Así las cosas, el Legislador tenía el deber de regular integralmente las medidas afirmativas de inclusión en todos los sistemas de carrera administrativa, sin restringirlas al sistema general. Al no hacerlo, incumplió parcialmente el mandato constitucional y convencional de garantizar el ejercicio pleno del derecho al trabajo y la participación en la función pública de las personas con discapacidad.

Este vacío normativo constituye una omisión legislativa relativa, toda vez que el Legislador desarrolló parcialmente la materia, dejando por fuera casos equivalentes que debieron estar incluidos para hacer efectiva la igualdad material y la protección reforzada.

- (iii) La falta de justificación objetiva y razonable del trato diferenciado

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional³⁶ la libertad de configuración del Legislador en materia de función pública y, en particular, en el diseño del régimen de carrera administrativa, no exonera de respetar los principios de igualdad y razonabilidad en la adopción de medidas diferenciadas. Las distinciones normativas son legítimas solo cuando se fundan en criterios objetivos, proporcionales y orientados a fines constitucionalmente válidos.

Para el caso que nos ocupa, ni del texto de la norma ni de los antecedentes legislativos se desprende una razón suficiente que justifique la limitación de la Ley 2418 de 2024 al sistema general de carrera. Por el contrario, la finalidad de la norma, garantizar la inclusión laboral y la accesibilidad en el empleo público, es igualmente aplicable a todos los regímenes de carrera, pues todos comparten los mismos principios estructurales: mérito, igualdad y eficiencia.

Así, la exclusión de los sistemas especiales y específicos genera una diferenciación arbitraria que resulta en la desprotección de un sector de la población en situación de discapacidad, desconociendo la obligación del Estado de remover los obstáculos que impiden su plena integración laboral.

- (iv) La desigualdad negativa derivada de la omisión legislativa

La consecuencia de la exclusión contenida en el artículo 2 es la creación de un trato desigual negativo frente a las personas con discapacidad que participan en los

³⁵ Naranjo Mejía, N. (2006). *Estabilidad laboral reforzada: un mecanismo de protección para la igualdad de los discapacitados físicos*. *Revista Derecho del Estado*, (19), 119–140. Universidad Externado de Colombia.

³⁶ Corte Constitucional. Sentencias C-285 de 2015, C-154 de 2013 y C-195 de 1994.

sistemas especiales o específicos de carrera. Estas, pese a encontrarse en idéntica situación de vulnerabilidad que las que participan en el sistema general, no gozan de las medidas de apoyo y accesibilidad que la ley reconoce a sus pares, lo que profundiza la brecha estructural en el acceso al empleo público.

En concreto, la Corte Constitucional ha señalado que la omisión de un trato diferenciado positivo puede construir, en sí misma, una forma de discriminación, pues perpetúa las condiciones de desigualdad que el Estado tiene el deber de superar. En este caso, la inacción legislativa frente a los sistemas especiales equivale a desconocer el mandato de igualdad sustancial y de protección reforzada de las personas con discapacidad.

En consecuencia, se observa que en el presente caso concurren los presupuestos definidos por la jurisprudencia constitucional para la configuración de una omisión legislativa relativa, lo que impone la necesidad de una interpretación integradora del precepto legal que permita armonizarlo con los mandatos superiores de igualdad, inclusión y protección reforzada de las personas con discapacidad.

CONCLUSIÓN

Del análisis realizado, se concluye que el artículo 2 de la Ley 2418 de 2024, constituye un desarrollo normativo orientado a garantizar la igualdad real y efectiva, la inclusión laboral y la accesibilidad de las personas con discapacidad en el empleo público.

No obstante, se advierte que la disposición demandada regula de manera parcial una materia constitucionalmente relevante, al limitar la aplicación de las medidas afirmativas y de accesibilidad exclusivamente a los concursos del sistema general de carrera administrativa, excluyendo de manera injustificada a las personas con discapacidad que participan en los sistemas especiales o específicos de carrera.

En primer lugar, esta exclusión desconoce el deber constitucional impuesto por el Estado por los artículos 13, 47 y 54 de la Carta Política, de garantizar la igualdad material y la integración social y laboral de las personas con discapacidad, así como las obligaciones internacionales asumidas por Colombia en virtud de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad (1346 de 2009) y la Ley Estatutaria 1618 de 2013, que ordenan eliminar las barreras que impiden el acceso en condiciones de equidad a la función pública.

En segundo lugar, el análisis evidenció que no existe justificación objetiva y razonable que explique por qué las medidas afirmativas y de accesibilidad adoptadas en la Ley 2418 no se extienden a los sistemas especiales o específicos de carrera, cuando todos comparten los mismos principios estructurales de mérito, igualdad y eficiencia. Tal diferenciación, carente de fundamento constitucional, produce un déficit de protección que perpetúa la desigualdad estructural que la propia ley busca superar.

En tercer lugar, se constató que esta exclusión normativa genera una desigualdad negativa frente a las personas con discapacidad que aspiran a ingresar o ascender en cargos públicos sometidos a regímenes de carrera distintos al general, pues impide que se beneficien de las mismas medidas de apoyo, accesibilidad y ajustes razonables, contrariando el mandato de igualdad sustancial y de protección reforzada.

En consecuencia, el Ministerio Público considera que el artículo 2 de la Ley 2418 de 2024 presenta una omisión legislativa relativa, que debe ser analizada a la luz del principio de igualdad material y del bloque de constitucionalidad en materia de derechos de las personas con discapacidad. Dicha omisión no invalida el propósito constitucional de la norma, pero sí exige una interpretación que armonice su contenido con el deber estatal de garantizar la inclusión plena y la igualdad real en todos los sistemas de carrera administrativa.

VI. SOLICITUD

Por las razones expuestas, el Ministerio Público le solicita a la Corte Constitucional declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 2 de la Ley 2418 de 2024, en el entendido de que las medidas afirmativas y de accesibilidad allí previstas también se aplican a los concursos de ingresos y ascenso en los sistemas específicos y especiales de carrera administrativa.

Atentamente,



GREGORIO ELJACH PACHECO
Procurador General de la Nación

DCM/CRM

2011