

## **Sentencia C-408/01**

**COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL**-Examen previo de facultades al Presidente

**CARGO PUBLICO**-Requisitos y calidades por legislador/**DERECHO DE ACCESO A CARGOS PUBLICOS**-Exigencias razonables del legislador/**LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN CARGOS PUBLICOS**-Límites en requisitos y calidades

*Con excepción de los empleos respecto de los cuales el mismo constituyente ha señalado los requisitos y calidades que deben reunir los aspirantes a ocuparlos que, generalmente son los más altos cargos del Estado, corresponde al Congreso establecerlos por medio de ley, sea cual fuere la clase o el nivel del empleo, esto es, de carrera, de libre nombramiento y remoción, o de concurso público. Sin embargo, en desarrollo de esa potestad el legislador no cuenta con una libertad absoluta, pues al determinar tales condiciones debe respetar la Constitución y, por consiguiente, no puede crear exigencias irrazonables o desproporcionadas que impidan ejercer el derecho de acceso a los cargos públicos*

**FUNCIONES O CARGOS PUBLICOS**-Límites legislativos en requisitos o condiciones

**CARGO PUBLICO**-Profesional en una especialidad

**AUDITOR GENERAL DE LA REPUBLICA**-Profesional en una especialidad/**AUDITOR GENERAL DE LA REPUBLICA**-Requisitos de conocimientos relacionados con el área

*Cuando el precepto impugnado exige ser "profesional" en una de las especialidades allí enunciadas, necesariamente ha de entenderse que los candidatos deben poseer título universitario en una cualquiera de esas áreas, es decir, haber cursado y aprobado los estudios correspondientes y, por consiguiente, obtenido el título que, según la ley, los acredita para desempeñarse como tales. La exigencia de conocimientos, de quien se va a desempeñar como Auditor ante la Contraloría General de la República, en*

*áreas como las enunciadas no vulnera la Constitución pues, además de tratarse de materias que están íntimamente relacionadas con la labor que a tal funcionario le compete ejercer tiene como propósito primordial que tal función sea desarrollada por una persona idónea, con capacidad intelectual suficiente para ejecutarla en forma eficiente, con calidad, probidad y eficacia, como lo exige la función pública.*

**CARGO PUBLICO**-Requisitos de conocimientos relacionados con el área

**GESTION FISCAL**-Alcance de la vigilancia/**AUDITOR GENERAL DE LA REPUBLICA**-Alcance del control/**AUDITOR GENERAL DE LA REPUBLICA**-Conocimientos especializados

*La vigilancia de la gestión fiscal comprende la administración y manejo de los fondos y bienes públicos, lo que significa que el Auditor debe controlar las etapas de recaudo, gasto, inversión, adquisición, conservación, enajenación, entre otras actividades, que realice o ejecute la Contraloría General de la República, asuntos que requieren conocimientos especializados en materia presupuestal, financiera, económica, contable, administrativa, jurídica, tributaria, etc.*

**AUDITOR GENERAL DE LA REPUBLICA**-Función técnica

**PRINCIPIO DE IGUALDAD**-Alcance

*El principio de igualdad, como se ha dicho, "se traduce en el derecho a que no se instauren excepciones o privilegios que exceptúen a unos individuos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias, de donde se sigue necesariamente, que la real y efectiva igualdad consiste en aplicar la ley en cada uno de los acaecimientos según las diferencias constitutivas de ellos. El principio de la justa igualdad exige precisamente el reconocimiento de la variada serie de desigualdades entre los hombres en lo biológico, económico, social, cultural, etc., dimensiones todas éstas que en justicia deben ser relevantes para el derecho. Ese principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la*

*generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos."*

**IGUALDAD EN CARGOS PUBLICOS**-Requisitos de acceso

**AUDITOR Y CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA**-Requisitos distintos para el desempeño

**AUDITOR DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**-Conocimientos técnicos y calidades éticas

*Si el Auditor debe vigilar fiscalmente al máximo órgano de control fiscal del país resulta acorde con la función a desempeñar que se le exijan conocimientos técnicos en materias relacionadas con las ciencias económicas, contables, jurídicas, financieras o de administración, para que pueda cumplir tal función con la solvencia técnica suficiente en términos de calidad y eficiencia, como lo exige la función pública. Requisito que debe ir unido con las calidades éticas y morales que le permitan desarrollar esa actividad con honestidad, transparencia, imparcialidad e independencia, como se exige a todos los empleados públicos y, en especial, a quienes ejercen funciones de control.*

**CARGO PUBLICO**-Requisitos constitucionales no modificables por legislador

**AUDITOR DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**-Requisitos no contemplados en la Constitución

Referencia: expediente D-3209

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 14 (parcial) del Decreto 272 de 2000

Actor: Orlando Rengifo Callejas

Magistrado Ponente:  
Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D.C., veinticinco (25) abril de dos mil uno (2001)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## **SENTENCIA**

### **I. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano ORLANDO RENGIFO CALLEJAS demandó parcialmente el artículo 14 del Decreto 272 de 2000, *“Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República”*.

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

### **II. NORMA DEMANDADA**

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43905 de febrero 22 de 2000, y se subraya lo demandado:

***“DECRETO LEY 272 DE 2000  
(febrero 22)***

*“Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República.*

*“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las*

*facultades extraordinarias conferidas en el numeral 2 del artículo 1 de la ley 573 de 2000,*

**DECRETA:**

*"Artículo 14. Del Auditor General de la República. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 274 de la Constitución Política, el Auditor General de la República será elegido para un período de dos años por el Consejo de Estado, de terna presentada por la Corte suprema de Justicia. La persona designada deberá ser profesional en ciencias económicas, contables, jurídicas, financieras o de administración."*

### **III. LA DEMANDA**

Considera el actor que el aparte demandado lesiona los artículos 4, 13, 40, 267 y 272 de la Carta Política, por las razones que se resumen en seguida.

- El artículo 4 de la Carta resulta violado por el aparte acusado, pues al ser la Constitución norma de normas, ésta prevalece sobre cualquier norma de inferior jerarquía.
- La disposición demandada también vulnera el principio de igualdad al otorgar un tratamiento distinto a los profesionales que aspiren a ser Auditor General de la República, frente a los ciudadanos que tengan cualquier título universitario y aspiren a ocupar el cargo de Contralor General de la República, Contralor Departamental, Contralor Distrital o Contralor Municipal; ello, en la medida en que éstos, de conformidad con los artículos 267 y 272 de la Constitución, pueden ser profesionales de cualquier disciplina, lo cual fue declarado exequible en las sentencias C-592/95 y C-320/94.
- Las funciones asignadas al Contralor General, los contralores territoriales y el Auditor General son similares. La Auditoría general vigila la gestión fiscal de la Contraloría General y las Contralorías Departamentales y, excepcionalmente, las distritales y municipales, entonces, “no se entiende esa discriminación odiosa para los profesionales de otras disciplinas para

impedirles que puedan acceder al cargo de Auditor General de la República, cuando quienes van a fiscalizar (contralores) pueden ser precisamente profesionales de todas las disciplinas académicas, tal como está avalado en las sentencias referenciadas”.

- Adicionalmente, considera que la discriminación indicada lesiona el derecho político de acceder al ejercicio de las funciones públicas (art. 40 C.P.).

#### **IV. INTERVENCION CIUDADANA**

En este proceso no hubo participación de ningún ciudadano.

#### **V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION**

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 2369 recibido el 21 de noviembre de 2000, intervino en este proceso para solicitar ala Corte que declare la constitucionalidad de la expresión acusada del artículo 14 del decreto 272 de 2000, con base en las razones que se señalan a continuación.

En primer lugar, indica que en este caso existe cosa juzgada relativa, por cuanto la Corte Constitucional, en la sentencia C-1339 de 2000 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) declaró exequible la totalidad del Decreto 272 de 2000, *“en cuanto no hubo exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas al Gobierno, según la Ley 573 de 2000”*, con ciertas precisiones que no se refieren al artículo que aquí se acusa. En consecuencia, considera que la Corte debe proceder a efectuar el examen material de la disposición demandada.

- “Es competencia del legislador, propia de la facultad de la libre configuración legal que la Carta le otorga, el establecer los requisitos que estime necesarios para el ejercicio del cargo de Auditor General, y ello en nada contraría la Constitución, en tanto resultan razonables para el cumplimiento de las funciones que al mismo le han sido asignadas en el artículo 17 del Decreto 272 de 2000, con las modificaciones de que fuera objeto en la sentencia proferida por esa H. Corporación No. C-1339 de 2000”.

- "La exigencia de requisitos tendientes a asegurar la idoneidad de la persona que va a ocupar el cargo de Auditor, no desconoce el principio de igualdad, puesto que se trata de una exigencia mínima establecida por el legislador, la cual se encuentra razonable desde el punto de vista de las funciones que debe cumplir. El nivel mínimo de conocimientos que exige la norma, persigue garantizar que quien dirige los destinos de la Auditoría, lo hará con criterios técnicos apropiados. Si bien las funciones pueden coincidir con aquellas que desempeñan las Contralorías, debe tenerse en cuenta que los destinatarios del control son diferentes y, en este caso, exigen una mayor responsabilidad del órgano de control."

## **VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### **1. Competencia**

Esta Corporación es competente para conocer de la presente demanda de inconstitucionalidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 241-5 de la Carta Política.

### **2. Planteamiento del problema**

Corresponde en esta oportunidad a la Corte decidir si el establecimiento de los requisitos consagrados en la norma acusada, para desempeñar el cargo de Auditor General de la República, infringe el ordenamiento superior.

### **3. Facultades extraordinarias**

El decreto 272 de 2000, materia de acusación parcial, fue expedido por el Presidente de la República, en desarrollo de las facultades extraordinarias que le confirió el Congreso en el numeral 2 del artículo 1 de la ley 573 de 2000, que prescribe:

*"Artículo 1. Facultades extraordinarias. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades*

*extraordinarias para que, en el término de quince (15) días contados a partir de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para:*

1. (...)

**2. Determinar la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa de la Contraloría General de la República en lo no previsto en la ley 330 de 1996.**

(...)"

En esta oportunidad no es necesario analizar si el legislador extraordinario al expedir la norma acusada se ajustó o no a las facultades otorgadas, pues este asunto ya fue objeto de examen por la Corte en la sentencia C-1339 de 2000<sup>1</sup>, en la que declaró exequible el decreto 272/00, en su integridad, por no exceder el Presidente de la República "*el límite material de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas por el legislador*". En consecuencia, por este aspecto existe cosa juzgada constitucional y así se declarará.

Sin embargo, debe anotarse que dicho fallo únicamente produce efectos de cosa juzgada relativa, por cuanto la Corte lo limitó al tema antes señalado, es decir, al uso de las facultades extraordinarias; salvo en lo que respecta a los artículos 10, 35 y 17 numerales 3, 7, 12, 16 y 21 los cuales también se analizaron por razones de fondo.

En la demanda que hoy corresponde resolver a esta corporación, se acusa el artículo 14 del decreto enunciado, por contenido material, es decir, por aspectos distintos a los estudiados en la sentencia precitada.

#### **4. Requisitos y calidades para ejercer cargos públicos**

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 150 de la Constitución, corresponde al Congreso de la República *hacer las leyes*, y por medio de ellas ejercer las siguientes funciones:

---

<sup>1</sup> M.P. Antonio Barrera Carbonell



*"7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica (...)"*

*"23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos".*

De otra parte, en el artículo 125 del mismo ordenamiento se consagra:

*"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."*

Al hacer un análisis sistemático de estos preceptos constitucionales resulta claro para la Corte que, con excepción de los empleos respecto de los cuales el mismo constituyente ha señalado los requisitos y calidades que deben reunir los aspirantes a ocuparlos que, generalmente son los más altos cargos del Estado, corresponde al Congreso establecerlos por medio de **ley**, sea cual fuere la clase o el nivel del empleo, esto es, de carrera, de libre nombramiento y remoción, o de concurso público.

Sin embargo, en desarrollo de esa potestad el legislador no cuenta con una libertad absoluta, pues al determinar tales condiciones debe respetar la Constitución y, por consiguiente, no puede crear exigencias irrazonables o desproporcionadas que impidan ejercer el derecho de acceso a los cargos públicos, contenido en el numeral 7 del artículo 40 del Estatuto Supremo.

Al respecto ha dicho la Corte:

*"(...) Aun cuando esta Corte reconoce que dentro del ámbito de libertad del legislador se comprende el establecimiento de los requisitos -genéricos y específicos- para el ejercicio de cargos o funciones públicas, tal facultad debe realizarla con estricta sujeción a los mandatos constitucionales que lo obligan a no condicionar -hasta el punto de hacer impracticable- el ejercicio de derechos fundamentales que, como la igualdad, la dignidad, y el ejercicio de*

*funciones y de cargos públicos, son base estructural del orden constitucional pues, éstos le vedan la posibilidad de establecer requisitos que los condicionen más allá de lo razonable, o de crear condiciones que impliquen de manera injustificada, el acceso desigual a su ejercicio.*

*Por otra parte, el ejercicio del derecho político fundamental al desempeño de funciones y cargos públicos, consagrado en el artículo 40-7 de la Carta de 1991, se encuentra protegido por las mismas garantías que protegen el derecho al trabajo, al libre desarrollo de la personalidad y, en general, por los principios de libertad e igualdad que dan contenido a estos derechos.*

*De ahí que al exigir ciertos requisitos o condiciones -tanto genéricas como específicas- para ejercer funciones o cargos públicos y al establecer normas que rijan la práctica laboral, el legislador no pueda vulnerar el núcleo esencial del derecho consagrado en el artículo 40 de la Carta o de cualquier otro derecho fundamental. Como tampoco pueda desconocer los valores y principios que conforman nuestra organización social, institucional y política."<sup>2</sup>*

Y en pronunciamientos posteriores expresó: "constitucionalmente no le es dable al legislador señalar requisitos que, sin justificación razonable y objetivamente atendible, vulneren el principio de igualdad o restrinjan mas allá de lo que sea razonablemente necesario el acceso a un puesto de trabajo o que impongan restricciones no admisibles en relación con el derecho o bien que se busca proteger."<sup>10</sup>

Bajo estos parámetros procede la Corte a analizar la disposición acusada.

## **5. Requisitos para acceder al cargo de Auditor de la Contraloría General de la República**

Advierte la Corte que en la Constitución no se consagran los requisitos o calidades que deben reunir los aspirantes a ocupar el cargo de Auditor ante la Contraloría General de la República, pues ella se limita a prescribir:

---

<sup>2</sup> sent. C-537/93 M. P. Ciro Angarita Barón

<sup>10</sup> Cfr. entre otras, Corte Constitucional -Sala Plena-. Sentencia C-221 de mayo 29 de 1992. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero. Sentencia C-511 de septiembre 3 de 1992 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

***"Artículo 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia".***

Ante esta circunstancia, correspondía al legislador ordinario, o al extraordinario debidamente facultado para ello, señalarlos, como en efecto ocurrió en la norma parcialmente demandada.

En la norma demandada el legislador exige que para desempeñarse en el mencionado cargo, se requiere ser profesional en "*ciencias económicas, contables, jurídicas, financieras o de administración*". En consecuencia procede la Corte a analizar si dicho requisito se ajusta o no a la Constitución.

En primer lugar, debe la Corte aclarar que cuando el precepto impugnado exige ser "*profesional*" en una de las especialidades allí enunciadas, necesariamente ha de entenderse que los candidatos deben poseer título universitario en una cualquiera de esas áreas, es decir, haber cursado y aprobado los estudios correspondientes y, por consiguiente, obtenido el título que, según la ley, los acredita para desempeñarse como tales.

En segundo término, es importante reiterar que "*(..) De la existencia de tal derecho (derecho de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos) no puede colegirse que el ejercicio de funciones públicas esté libre de toda exigencia y requisito para quien es llamado a los cargos de mayor responsabilidad. Por el contrario, el buen éxito de la gestión estatal y, por ende, el bien común, dependen de una adecuada preparación y de la idoneidad profesional, moral y técnica de las personas a las que se confía la delicada responsabilidad de alcanzar las metas señaladas por la Constitución. Ello se expresa no solamente en el señalamiento previo y general de la forma como se accederá al desempeño del cargo, lo cual asegura la legitimidad de la investidura (elección o nombramiento), sino la previsión de las calidades y requisitos que debe reunir aquel en quien recaiga la designación, las cuales pueden ser señaladas directamente por la Constitución o, en sustitución de ella, por la ley, ya que es al legislador a quien corresponde establecer las normas generales aplicables al ejercicio de la función pública,*

*sujetando eso sí todos sus mandatos a la preceptiva fundamental."*<sup>3</sup>

En el caso que hoy se demanda, considera la Corte que la exigencia de conocimientos, de quien se va a desempeñar como Auditor ante la Contraloría General de la República, en áreas como las enunciadas: ciencias económicas, contables, jurídicas, financieras o de administración no vulnera la Constitución pues, además de tratarse de materias que están íntimamente relacionadas con la labor que a tal funcionario le compete ejercer: el control de los dineros y recursos públicos, asunto eminentemente técnico, tiene como propósito primordial que tal función sea desarrollada por una persona idónea, con capacidad intelectual suficiente para ejecutarla en forma eficiente, con calidad, probidad y eficacia, como lo exige la función pública.

Si la Contraloría General de la República es una entidad de carácter técnico, encargada de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación (art. 267 C.P.), ***mediante el control financiero, de gestión y de resultados***, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, cómo no exigir a quien va a controlarla fiscalmente que tenga conocimientos en materias relacionadas con las áreas sobre las cuales versa aquélla.

Esta la razón para que la Corte señalara en la sentencia C-499/98<sup>4</sup>, al pronunciarse sobre este mismo tema, que "***el ejercicio del control fiscal externo impone, como requisito esencial, que los órganos que lo lleven a cabo sean de carácter técnico y gocen de autonomía administrativa, presupuestal y jurídica.***"<sup>5</sup>

La vigilancia de la gestión fiscal, como se ha reiterado, comprende la administración y manejo de los fondos y bienes públicos, lo que significa que el Auditor debe controlar las etapas de recaudo, gasto, inversión, adquisición, conservación, enajenación, entre otras actividades, que realice o ejecute la Contraloría General de la República, asuntos que requieren conocimientos

---

<sup>3</sup> SENT. C-487/93 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

<sup>4</sup> M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

<sup>5</sup> C-132/93 MP. José Gregorio Hernández Galindo; C-374/95 MP. Antonio Barrera Carbonell; C-534/93 MP. Fabio Morón Díaz; SC-167/95 MP. Fabio Morón Díaz; C-586/95 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo; C-100/96 MP. Alejandro Martínez Caballero; C-272/96 MP. Antonio Barrera Carbonell.

especializados en materia presupuestal, financiera, económica, contable, administrativa, jurídica, tributaria, etc, de ahí la norma acusada exija que quien va ejercer esa tarea tenga título relacionado con algunas de esas áreas del conocimiento.

Así las cosas, el requisito de razonabilidad y proporcionalidad se encuentra cumplido pues, se repite, los estudios profesionales especializados que se exigen en la norma demandada, a los candidatos que se postulan para ser Auditor General de la República ante la Contraloría General de la República, permiten demostrar su idoneidad y probidad para ejecutar satisfactoriamente la función asignada que, se repite, es de carácter eminentemente técnico. La preparación e idoneidad profesional y moral de dicho funcionario se constituye entonces, en garantía suficiente para lograr el éxito de la labor asignada en términos de calidad, eficiencia y eficacia, lo cual incide a su vez en el bien común. Por tanto, el requisito exigido en la norma acusada no es lesivo del ordenamiento supremo y así se declarará.

## **6. Principio de igualdad**

Dice el demandante que la norma acusada infringe el principio de igualdad, al consagrar unos requisitos distintos para quienes aspiren a desempeñarse como Auditor General de la República frente a los exigidos para ocupar el cargo de Contralor General de la República, Contralor Departamental, Contralor Distrital o Contralor Municipal, a quien sólo se les exige ser profesionales de cualquier disciplina (arts. 267 y 272 C.P.).

No comparte la Corte el punto de vista del actor, quien parte de una concepción errada del principio de igualdad. En efecto: el principio de igualdad, como tantas veces se ha dicho, "*se traduce en el derecho a que no se instauren excepciones o privilegios que exceptúen a unos individuos de lo que se concede a otros en **idénticas circunstancias**, de donde se sigue necesariamente, que la real y efectiva igualdad consiste en aplicar la ley en cada uno de los acaecimientos según las diferencias constitutivas de ellos. El principio de la justa igualdad exige precisamente el reconocimiento de la variada serie de desigualdades entre los hombres en lo biológico, económico, social, cultural, etc., dimensiones todas éstas que en justicia deben ser relevantes para el derecho. Ese principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se **predica de***

*la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos."*

En el presente evento, no se dan los presupuestos para aplicar tal principio, pues es evidente que el cargo de Contralor General de la República es sustancialmente distinto del de Auditor General de la República, y si bien ambos vigilan la gestión fiscal, el primero la ejerce en una forma amplia: frente a todas las personas y entidades que manejen fondos o bienes de la Nación; y el segundo en forma restringida, esto es, únicamente respecto de la Contraloría General, máximo órgano de control fiscal del Estado. Entonces, resulta obvio sostener, que el controlador (Auditor) y el controlado (Contraloría General) están en situaciones disímiles que impiden efectuar el juicio de igualdad, por ello se han establecido requisitos distintos para el desempeño de uno y otro empleo.

Si el Auditor debe vigilar fiscalmente al **máximo órgano de control fiscal** del país resulta acorde con la función a desempeñar que se le exijan conocimientos técnicos en materias relacionadas con las ciencias económicas, contables, jurídicas, financieras o de administración, para que pueda cumplir tal función con la solvencia técnica suficiente en términos de calidad y eficiencia, como lo exige la función pública. Requisito que debe ir unido con las calidades éticas y morales que le permitan desarrollar esa actividad con honestidad, transparencia, imparcialidad e independencia, como se exige a todos los empleados públicos y, en especial, a quienes ejercen funciones de control.

Casos como el aquí se estudia, han sido objeto de estudio por parte de esta Corte, valga citar a título de ejemplo, la disposición que exigía ser abogado para desempeñarse como Defensor del Pueblo. La argumentación de la corporación para declarar la exequibilidad de la norma acusada se expuso así:

*" Así, pues, a juicio de la Corte, los requisitos para ejercer aquellos cargos respecto de los cuales el Constituyente ha guardado silencio no son otros que los fijados por el legislador, en virtud de la cláusula general de competencia.*

*No se vulnera con ello el derecho a la igualdad, como sostiene la demandante al mostrarse extrañada por la exigencia legal de que el Defensor del Pueblo sea abogado.*

*En efecto, todo requisito, por su misma naturaleza y finalidad, busca precisamente establecer diferencias tendientes a garantizar el adecuado desempeño de un cargo, así que en la materia que nos ocupa, no se menosprecia a los demás profesionales sino que se selecciona entre las distintas profesiones la de mayor afinidad con las responsabilidades propias del empleo. Presume el legislador, apoyado en el poder del que ha sido revestido, que, tratándose de un cargo cuya misión fundamental consiste en la defensa de los derechos humanos, quien mejor puede conocer acerca de ellos, dada su profesión, es el abogado, no solamente por su formación académica sino por las varias funciones de índole jurídica que, por mandato expreso de la Constitución, han sido confiadas al Defensor del Pueblo. Tal es el caso de la invocación del Habeas Corpus, la interposición de acciones de tutela y de acciones populares y la presentación de proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia. La ley, entonces, ha obrado en consecuencia, determinando que el Defensor del Pueblo deberá ser abogado, a lo cual ha agregado otros requisitos.*

*Puede discreparse de ese pensamiento del legislador o considerarse que ha podido partir de presupuestos diferentes, tal como el que propone la accionante, pero nunca derivar de ello una inconstitucionalidad de la norma, pues lo dicho en nada contradice los mandatos superiores. "<sup>6</sup>*

7. Finalmente, es pertinente aclarar al actor que si bien la Corte Constitucional declaró inexecutable en la sentencia C-320/94<sup>7</sup>, un aparte del artículo 68 de la ley 42 de 1993, que exigía como requisito para acceder al cargo de Contralor Departamental, Distrital o Municipal ser profesional en las mismas áreas a que se refiere la norma que hoy se acusa, ello se produjo por que la Constitución señaló directamente los requisitos de esos empleos y allí solamente exigió "tener título universitario", sin indicar en qué área del conocimiento. En consecuencia, el legislador no podía variar la Constitución. Dijo la Corte en el primer fallo:

---

<sup>6</sup> Sent. C-487/93 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

<sup>7</sup> M.P. Fabio Morón Díaz

*"Asiste razón a los demandantes al afirmar la inconstitucionalidad parcial del artículo 68, en la parte que dice: "**ciencias económicas, jurídicas, contables, de administración o financieras**", por cuanto son bien claros los preceptos del orden superior que no podían ser transgredidos por la ley (artículo 4o. C.N.). En efecto, el inciso 7o. del artículo 272 de la constitución Política dispone que para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere la nacionalidad de colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco (25) años, "**acreditar título universitario**", y las demás calidades que establezca la ley. La circunstancia de que esta disposición es limitante del derecho político al acceso a los cargos públicos, impone su interpretación restrictiva, y lleva a esta Corporación a considerar que no podía el legislador, como lo hizo en la parte acusada del artículo 68, calificar la exigencia de la Carta, que se limita a exigir título universitario, para agregar una restricción adicional, sobre la misma causal diseñada por el constituyente, que la hiciera más restrictiva del derecho fundamental señalado (artículo 40 de la C.N.); por lo tanto, se declarará inexecutable el segmento acusado."*

Argumentación que fue reiterada en la sentencia C-592/95<sup>8</sup>, en la que se declaró inexecutable ese mismo requisito para el cargo de Contralor General de la República.

En el caso del Auditor ante la Contraloría, como ya se ha explicado, la Constitución no fijó los requisitos y calidades para acceder a él, por eso la decisión que aquí se adopta difiere sustancialmente de las precitadas.

## **8. Conclusiones**

De lo expuesto se puede concluir lo siguiente:

1. La ley puede fijar requisitos y calidades para el desempeño de empleos públicos, en los eventos en que el constituyente no lo haya hecho;

---

<sup>8</sup> M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz



2. Tales requisitos deben estar dirigidos exclusivamente a demostrar el mérito o cualificación del aspirante o candidato para ejercer la función asignada;

3. El derecho de acceso al desempeño de cargos públicos no se opone a la fijación de requisitos y calidades para su ejercicio, siempre y cuando éstos no excedan los límites de razonabilidad y proporcionalidad en relación con la labor que a ese empleo le corresponde cumplir y la finalidad de la función pública en general.

4. En la fijación de tales requisitos el legislador debe respetar el principio de igualdad y los demás derechos constitucionales. Por tanto, un requisito "sólo será razonable si apunta a asegurar en el candidato la cualificación técnica, profesional, empírica o académica requeridas para el idóneo desempeño de las responsabilidades y funciones inherentes al cargo o empleo, la probidad moral y ética requeridas para detentar con dignidad tan encomiable investidura y, en suma, para que el ejercicio de la función pública conduzca a realizar el interés general y a efectivizar los derechos protegidos constitucionalmente."<sup>9</sup>

Criterios que en el caso que aquí se ha examinado se encuentran cumplidos, pues la exigencia de ser profesional en una de las áreas consagradas en el precepto parcialmente demandado, se dirige exclusivamente a demostrar la cualificación del Auditor en el ejercicio del control de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, a la asignada.

En razón de lo anotado, la Corte Constitucional declarará exequible el aparte acusado del artículo 14 del decreto 272 de 2000, por no vulnerar precepto constitucional alguno.

## **VI. DECISION**

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### **RESUELVE:**

Primero: Estarse a lo resuelto en la sentencia C-1339 de 2000, que declaró

---

<sup>9</sup> ibidem

exequible la totalidad del decreto 272 de 2000, por el aspecto de las facultades extraordinarias.

Segundo: Declarar EXEQUIBLE el aparte acusado del artículo 14 del decreto 272 de 2000, que prescribe: "*.... en ciencias económicas, contables, jurídicas, financieras o de administración.*"

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRAN SIERRA  
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA  
Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA  
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO  
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL  
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA  
Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT  
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS  
Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ  
Magistrada

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO  
Secretaria General

## **Aclaración de voto a la Sentencia C-408/01**

**TEST DE RAZONABILIDAD EN CARGOS PUBLICOS**-Aplicación en requisitos y calidades (Aclaración de voto)

**CARGO PUBLICO**-Criterios de evaluación de requisitos (Aclaración de voto)

*Sin duda, toda norma que establezca requisitos para acceder a un cargo público tiene efectos jurídicos. Para determinar cuándo estos efectos son compatibles con la Constitución y cuándo son contrarios a ella es preciso acudir a criterios objetivos para evaluar su razonabilidad desde la perspectiva constitucional.*

**TEST DE IGUALDAD**-Criterios/**TEST DE IGUALDAD**-Importancia (Aclaración de voto)

*Los criterios han sido estructurados por la Corte Constitucional en un test de igualdad o, cuando están en juego otros derechos, en un test de razonabilidad. Si bien es cierto que la Corte no ha aplicado estos criterios en todas sus sentencias relativas a derechos, ello no impide que hacia el futuro la Corte articule de manera clara y explícita cuáles son las preguntas cruciales de las cuales depende la constitucionalidad de las limitaciones a un derecho y en qué orden las va a abordar, así como con qué grado de rigor va a exigir que las pautas que surjan de este análisis sean respetadas por el legislador. De esta manera el juez constitucional no sólo se autolimita, sino que introduce elementos de predictibilidad en la interpretación de la Constitución y, además, fija referentes comunes que estimulan la deliberación pública sobre cuál es el límite a los límites que el legislador puede establecer cuando regula una materia que afecta un derecho.*

**TEST DE IGUALDAD EN CARGOS PUBLICOS**-Importancia respecto de requisitos (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-3209

Demanda de inconstitucionalidad  
contra el artículo 14 (parcial) del  
Decreto 272 de 2000

Actor: Orlando Rengifo Callejas

Magistrado ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Aunque comparto la conclusión a la cual llegó la Sala, me aparto de manera respetuosa de algunos aspectos de los considerandos. La cuestión central que motiva esta aclaración es la de si ha debido aplicarse un test de razonabilidad o un conjunto de criterios objetivos que, sin tener la estructura del test de razonabilidad, permitiera apreciar si los requisitos demandados en este caso son o no son razonables a la luz de la Constitución.

En este proceso era necesario responder dos preguntas relativas a los derechos fundamentales involucrados. La primera es si el requisito establecido viola el derecho a la igualdad (art. 13 de la C.P.). La segunda es si tal requisito es contrario al derecho político fundamental a acceder a cargos y funciones públicas (art. 40 numeral 7 de la C.P.). Para responder estas preguntas es necesario acudir a criterios objetivos que permitan evaluar la razonabilidad del requisito demandado.

La norma en cuestión no es simplemente un ejercicio de la potestad del legislador para establecer condiciones relativas a las calidades que debe tener quien aspire a ser Auditor General de la República. Tampoco es solamente una disposición sobre organización y funcionamiento de la Auditoría. El artículo demandado excluye a ciertas personas de manera definitiva de la oportunidad de ser Auditor General de la República. Por lo tanto, afecta los dos derechos anteriormente mencionados.

Sin duda, toda norma que establezca requisitos para acceder a un cargo público tiene efectos jurídicos semejantes a la demandada. Para determinar cuándo estos efectos son compatibles con la Constitución y cuándo son contrarios a

ella es preciso acudir a criterios objetivos para evaluar su razonabilidad desde la perspectiva constitucional.

Tales criterios han sido estructurados por la Corte Constitucional en un test de igualdad o, cuando están en juego otros derechos, en un test de razonabilidad. Si bien es cierto que la Corte no ha aplicado estos criterios en todas sus sentencias relativas a derechos, ello no impide que hacia el futuro la Corte articule de manera clara y explícita cuáles son las preguntas cruciales de las cuales depende la constitucionalidad de las limitaciones a un derecho y en qué orden las va a abordar, así como con qué grado de rigor va a exigir que las pautas que surjan de este análisis sean respetadas por el legislador. De esta manera el juez constitucional no sólo se autolimita, sino que introduce elementos de predictibilidad en la interpretación de la Constitución y, además, fija referentes comunes que estimulan la deliberación pública sobre cuál es el límite a los límites que el legislador puede establecer cuando regula una materia que afecta un derecho.

No es esta aclaración de voto el lugar indicado para aplicar un test de igualdad o un test de razonabilidad. Basta con decir que de haber sido aplicados habrían cobrado mayor relieve cuestiones como las siguientes:

- Cuando el legislador establece requisitos para acceder a un cargo público, puede acudir a diferentes aproximaciones. Puede exigir (i) títulos, (ii) experiencia, (iii) determinadas condiciones, o (iv) haber pasado una prueba o concurso. En algunos eventos el legislador ha acudido a todos estos tipos de requisitos. En otros eventos sólo ha empleado alguno de ellos. En este caso, el legislador recurrió a un tipo de requisito: tener un título profesional en los ámbitos del saber expresamente enumerados en el artículo demandado<sup>10</sup>. La pregunta inevitable es si ello es razonable desde el punto de vista constitucional.

- Cuando el legislador no tiene en cuenta la experiencia al momento de definir los requisitos para acceder a un cargo público, excluye a un grupo de personas

---

<sup>10</sup> Decreto Ley 272 de 2000. Artículo 14. Del Auditor General de la República. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 274 de la Constitución Política, el Auditor General de la República será elegido para un período de dos años por el Consejo de Estado, de terna presentada por la Corte Suprema de Justicia. La persona designada deberá ser profesional en ciencias económicas, contables, jurídicas, financieras o de administración.

que pueden legítimamente aspirar al mismo. Por ejemplo un exContralor General de la República o un exMinistro de Hacienda que no tenga alguno de los títulos expresamente enumerados en el artículo demandado no podrá ser elegido Auditor General de la República. El interrogante ineludible es si ello es razonable dentro del marco de la Constitución.

- Cuando el legislador limita a cierto tipo de profesionales el acceso a un cargo público obviamente excluye a otros. Por ejemplo, en este caso no puede ser Auditor General un ingeniero industrial, un matemático o un físico, por citar tan solo tres profesionales en ámbitos del saber afines a la auditoría. La cuestión que esta exclusión plantea es si pasa un test de igualdad o si es una limitación razonable del derecho fundamental a acceder a cargos públicos.

Creo que estas preguntas son relevantes para todos los ciudadanos colombianos titulares de los derechos fundamentales que he mencionado. Por ello merecían un análisis y una respuesta de la Corte.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA  
Magistrado