COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/117/26

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/117/26
Expediente	D-16.917
Fecha	2026-05-06
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Natalia Ángel Cabo
Partes	Carlos Mario Flórez Hernández. Magistrada ponente: Natalia Ángel Cabo. Bogotá D.C., seis (

Temas que titula la Corte Constitucional

- Omisión Legislativa Relativa
- Derecho De Acceso A Cargos Públicos De Las Personas En Situación De Discapacidad
- Control Abstracto De Inconstitucionalidad
- Demanda De Inconstitucionalidad
- Demanda De Inconstitucionalidad Por Omision Legislativa Relativa
- Integracion De Unidad Normativa

Resumen del caso (según la propia sentencia)

En norma que limita al sistema general de carrera administrativa las acciones afirmativas para personas en situación de discapacidad y excluye los sistemas aplicación de las medidas afirmativas de la Ley 2418 de 2024 y no extenderlas

Texto completo

C-117-26 TEMAS-SUBTEMAS Sentencia C-117/26 OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA -Configuración en norma que limita al sistema general de carrera administrativa las acciones afirmativas para personas en situación de discapacidad y excluye los sistemas especiales y específicos Al limitar la aplicación de las medidas afirmativas de la Ley 2418 de 2024 y no extenderlas en los sistemas especiales y específicos de carrera, el legislador incumplió deberes constitucionales. En efecto, omitió garantizar el acceso al empleo público en condiciones de igualdad para las personas en situación de discapacidad en todos los sistemas de carrera administrativa, al circunscribir las acciones afirmativas previstas en la Ley 2418 de 2024 únicamente a los concursos del sistema general. En este contexto, la norma omitió incluir un sujeto de protección, esto es, las personas con discapacidad que aspiran a participar en los concursos de méritos en los regímenes especiales y específicos de carrera, como ya se dijo. Esta omisión resulta relevante, en tanto dichas medidas son necesarias para que el principio del mérito opere en condiciones reales de equidad para esta población.

DERECHO DE ACCESO A CARGOS PÚBLICOS DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD -Aplicación de acciones afirmativas en los sistemas especiales y específicos de carrera administrativa (...) la Corte precisa que las medidas previstas en la Ley 2418 de 2024 constituyen estándares mínimos de accesibilidad e inclusión indispensables para garantizar la participación de las personas con discapacidad en los concursos de méritos en condiciones de igualdad. En consecuencia, la extensión del objeto, alcance y ámbito de aplicación de dicha ley a los

sistemas especiales y específicos implica que estos regímenes deberán incorporar mecanismos que permitan asegurar, como mínimo, la efectividad de las medidas allí previstas. Para ello, podrán acudir a las fórmulas normativas y procedimentales que estimen adecuadas, siempre que respeten los mecanismos mínimos de protección previstos en la Ley 2418 de 2024.

CONTROL ABSTRACTO DE INCONSTITUCIONALIDAD -Vigencia normativa como presupuesto para su estudio DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD -Diferencia entre ineptitud sobreviniente de la demanda y carencia actual de objeto (...) la Corte Constitucional ha reconocido la figura de la carencia actual de objeto como evento para proferir un fallo inhibitorio cuando la norma objeto de control ha perdido vigencia, pues en estos casos ya no existe una disposición susceptible de ser sometida a control. (...) A su vez, la Corte ha distinguido esta figura de la ineptitud sobreviniente de la demanda. Esta última se presenta cuando la norma continúa vigente y: (i) se emite un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad que modifica el contexto interpretativo de la norma demandada; o (ii) se producen cambios en las disposiciones objeto de control o en el contexto normativo relevante para su análisis.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA -Requisitos (...) (i) la existencia de una norma jurídica sobre la cual se predica la omisión; (ii) la existencia de un deber específico impuesto por el Constituyente al legislador que habría sido desconocido; (iii) la exclusión de un grupo, casos o ingredientes que se encuentren en una situación equivalente o asimilable, sin que exista una razón suficiente para ello; y (iv) que dicha exclusión, carente de justificación y objetividad, genere una desigualdad negativa frente a quienes están cobijados por las consecuencias de la norma. Adicionalmente, la Corte ha precisado que resulta relevante establecer si la omisión se desprende a primera vista de la norma acusada o si, por el contrario, se trata de disposiciones completas, coherentes y suficientes que regulan situaciones distintas INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA -Eventos en que procede INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA -Configuración PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DEL MERITO -Criterio rector del acceso a la función pública (...) el mérito es exigible en todos los sistemas de carrera administrativa, sin distinción, en la medida en que todos ellos comparten una misma finalidad constitucional:

garantizar el acceso a los empleos públicos en condiciones de igualdad material. CARRERA ADMINISTRATIVA -Fundada en el mérito como principio constitucional y como regla general para la provisión de cargos públicos CARRERA ADMINISTRATIVA -Lista de elegibles en la provisión de cargos (...) la Corte ha reiterado el carácter obligatorio y vinculante de la lista de elegibles, con independencia del sistema de carrera al que pertenezca, pues ella genera un derecho subjetivo en cabeza de quienes la integran por haber superado las distintas etapas del concurso de méritos. Su consolidación depende del lugar que ocupa cada aspirante en la lista y del número de vacantes a proveer, y el derecho al nombramiento se materializa cuando se acredita que: (i) la persona participó en un concurso de méritos; (ii) su nombre integra la lista de elegibles; y (iii) existe una vacante para su designación SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA -Categorías LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN CARRERA ADMINISTRATIVA -Límites (...) si bien el legislador tiene competencia para regular la carrera administrativa, dicha facultad encuentra límites en los mandatos de la Constitución Política. En ese sentido, aunque le corresponde definir su diseño e implementación, así como establecer sistemas específicos de carrera, esta potestad no puede ejercerse en desconocimiento de la esencia misma del sistema de carrera ni del principio del mérito que orienta la provisión de empleos en la administración pública. En consecuencia, el legislador debe orientar su actuación al cumplimiento de tres objetivos básicos: (i) asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación del servicio público; (ii) garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso, ascenso y permanencia en los cargos; y (iii) proteger los derechos subjetivos consagrados en los artículos 53 y 125 de la Constitución Política.

CARRERA ADMINISTRATIVA -Mérito e igualdad (...) la Corte ha reconocido que los principios que rigen el acceso a la función pública no son incompatibles con la adopción de medidas en favor de determinados grupos poblacionales. Por el contrario, en atención al artículo 13 de la Constitución, el Estado tiene la obligación de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, sin que ello implique desconocer el principio constitucional del mérito. Desde esta perspectiva, el principio del mérito no es un criterio neutral, sino que debe operar en condiciones materiales de igualdad, lo cual impone al Estado el deber de asegurar que los procesos de selección no reproduzcan barreras estructurales que excluyan a ciertos grupos de la función pública. Por el contrario, exige la adopción de medidas orientadas a garantizar la participación efectiva de quienes se encuentran en condiciones de desventaja.

CARRERA ADMINISTRATIVA -Criterios relacionados con una condición de discapacidad (...) la Corte ha señalado que, de manera excepcional, es posible incorporar en las convocatorias criterios o parámetros relacionados con una condición de discapacidad o diversidad funcional para definir los cargos a los que las personas podrían aspirar. Sin embargo, tales restricciones solo resultan admisibles cuando están constitucionalmente justificadas, guardan relación con las funciones del cargo, son conocidas previamente por los aspirantes y no se puedan compatibilizar con las capacidades diversas de la persona.

DERECHO AL TRABAJO DE PERSONAS EN SITUACION DE DISCAPACIDAD -Protección en el ámbito interno e internacional (...) las normas constitucionales y los instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad imponen deberes específicos al Estado para garantizar el derecho al trabajo de las personas en situación de discapacidad. En particular, establecen obligaciones en materia de accesibilidad y de adopción de ajustes razonables, que no se limitan a promover el acceso formal al empleo, sino que exigen remover las barreras que dificultan la participación de esta población, así como adoptar las medidas necesarias para asegurar el desarrollo pleno de sus capacidades en el entorno laboral. De este modo, se busca garantizar que las personas con discapacidad puedan acceder y permanecer en el trabajo y, en particular, en el empleo público, en condiciones de igualdad.

ACCIONES AFIRMATIVAS Y DERECHO AL TRABAJO DE PERSONAS EN CONDICION DE DISCAPACIDAD -Materialización del derecho a la igualdad DERECHO DE ACCESO A CARGOS PÚBLICOS DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD -Garantías (...) conforme a los artículos 13 y 40.7 de la Constitución Política, el Estado tiene el deber de garantizar el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad material. Este mandato no se agota en un trato formalmente igual, sino que exige la adopción de medidas diferenciadas en favor de quienes se encuentran en situación de desventaja. En el caso de las personas en situación de discapacidad, ello implica eliminar las barreras que afectan su acceso e inclusión en los concursos públicos. Por tanto, la limitación del ámbito de aplicación de la norma cuestionada impide asegurar este trato diferenciado en todos los sistemas de carrera administrativa.

REPÚBLICA DE COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL -Sala Plena- SENTENCIA C-117 DE 2026 Referencia: Expediente D-16.917. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2 de la Ley 2418 de 2024, “[p]or 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””.

Demandante: Carlos Mario Flórez Hernández. Magistrada ponente: Natalia Ángel Cabo. Bogotá D.C., seis (06) de mayo de dos mil veintiséis (2026).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en el artículo 241 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA. Síntesis de la decisión La Corte Constitucional estudió una demanda contra el artículo 2 de la Ley 2418 de 2024 y, por integración normativa, también contra el título y el artículo 1 de esa misma ley. Esta normativa modificó

el régimen de acceso y ascenso en el sistema general de carrera administrativa e incorporó medidas afirmativas para promover la vinculación de las personas con discapacidad al empleo público, como la reserva de plazas en los concursos, la gratuidad de la inscripción y la adopción de ajustes razonables en las diferentes etapas del proceso de selección.

No obstante, la disposición demandada limitó su ámbito de aplicación a los concursos de acceso y ascenso del sistema general de carrera administrativa. El demandante sostuvo que esta restricción configura una omisión legislativa relativa, en la medida en que el legislador no extendió dichas medidas a los sistemas especiales y específicos de carrera, lo que genera una restricción injustificada al derecho a la igualdad.

Para resolver el cargo, la Corte reiteró que el acceso al empleo público debe basarse en el mérito como eje transversal de todos los sistemas de carrera administrativa, pero en condiciones reales de igualdad. Esto implica que no basta con la aplicación de un enfoque formal o neutro: el Estado debe garantizar procesos objetivos, así como eliminar barreras y adoptar medidas que permitan la participación efectiva de grupos históricamente discriminados.

Además, esta Corporación recordó que las normas que integran el bloque de constitucionalidad y la legislación interna imponen deberes concretos al Estado para garantizar el acceso de la población con discapacidad al empleo público, como la eliminación de obstáculos y la adopción de medidas afirmativas que compensen las desventajas estructurales que afectan su participación en los concursos de méritos.

En ese contexto, la Corte concluyó que el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa al limitar el ámbito de aplicación de la Ley 2418 de 2024 al sistema general de carrera administrativa. Lo anterior, bajo el entendido de que esta restricción (i) implica el cumplimiento de deberes constitucionales en los sistemas especiales y específicos de carrera frente a las personas con discapacidad, pese a que todos comparten la misma finalidad constitucional de garantizar el acceso meritocrático al empleo público; y (ii) margina a esta población de las medidas necesarias para eliminar las barreras que dificultan su acceso al empleo público en los distintos sistemas de carrera, en condiciones de igualdad.

Con base en estas consideraciones, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de las disposiciones referidas y extendió el objeto, alcance y el ámbito de aplicación de la Ley 2418 de 2024 a los sistemas especiales y específicos de carrera. Esto implica que los incentivos, las medidas afirmativas y los estándares de accesibilidad en favor de las personas con discapacidad se aplican a todos los concursos de ingreso y ascenso en dichos regímenes de carrera administrativa.

Asimismo, precisó que estas medidas constituyen estándares mínimos de accesibilidad obligatorios, que no pueden ser desconocidos por dichos sistemas bajo el pretexto de su autonomía reglamentaria, y que la decisión no afecta las etapas de los procesos de selección ya culminadas ni las convocatorias que hayan finalizado con la lista de elegibles en firme.

I. ANTECEDENTES 1. El ciudadano Carlos Mario Flórez Hernández interpuso [1] una acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 2 de la Ley 2418 de 2024, “[p]or 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’” .

2. Mediante auto del 3 de octubre de 2025, la magistrada sustanciadora admitió la demanda al considerar que se cumplieron los requisitos mínimos exigidos por la jurisprudencia para activar el control constitucional [2] .

El cargo admitido plantea una omisión legislativa relativa, en tanto la norma demandada contempla acciones afirmativas para que personas con discapacidad puedan acceder al régimen de acceso y ascenso en los concursos del sistema general de carrera administrativa, pero no lo hace respecto sistemas especiales y específicos de carrera, lo que presuntamente genera una exclusión injustificada y violatoria del derecho a la igualdad.

3. En el mismo auto, la magistrada sustanciadora ordenó adelantar los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, entre ellos: (i) comunicar el inicio del proceso al presidente de la República, al Congreso de la República y al Ministerio de Justicia y del Derecho; (ii) fijar en lista el expediente para recibir intervenciones de la ciudadanía;

(iii) correr traslado a la Procuraduría General de la Nación; y, por último, (iv) invitar a diversas entidades e instituciones a presentar concepto sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma demandada [3] .

4. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, la Corte decide sobre la demanda de la referencia.

1. Norma demandada 5. A continuación, se transcribe el artículo demandado: Ley 2418 de 2024 (agosto 9) [4] “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 2o. ÁMBITO DE APLICABILIDAD . Esta ley será aplicable a los concursos de acceso y ascenso en el sistema general de la carrera administrativa y compromete 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 del artículo 2o de la Ley 1618 de 2013.

2. La demanda 6. De forma inicial, el demandante señaló que la Corte Constitucional es competente para conocer de las acciones públicas de inconstitucionalidad contra las leyes de la República. En esa medida, el ciudadano interpuso la acción de inconstitucionalidad contra el artículo 2 de la Ley 2418 de 2024, por considerar que vulnera los artículos 1, 2, 13, 40, 47, 54 y 93 de la Constitución, así como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley 1346 de 2009) y la Ley Estatutaria 1618 de 2013.

7. En cuanto al cargo de inconstitucionalidad, el demandante sostuvo que la norma acusada configura una omisión legislativa relativa. A su juicio, aunque la Ley contempla medidas y acciones afirmativas en favor de las personas con discapacidad dentro del sistema general de carrera administrativa -como la reserva de plazas, la gratuidad en la inscripción y la adopción de ajustes razonables-, restringe injustificadamente su aplicación al excluir a los aspirantes que participan en concursos de sistemas específicos y especiales de carrera, entre ellos los de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la Fiscalía General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

8. En línea con lo anterior, el demandante sostuvo que la exclusión normativa genera una desventaja estructural para las personas con discapacidad que aspiran a cargos en sistemas especiales y específicos de carrera. Esta situación perpetúa barreras de acceso y desconoce el principio de igualdad, la obligación de otorgar protección reforzada a esta población, el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de mérito y no discriminación, así como el deber estatal de garantizar la adopción de ajustes razonables y medidas de inclusión, conforme a lo previsto en los artículos 13, 47 y 54 de la Constitución Política, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley 1346 de 2009) y la Ley Estatutaria 1618 de 2013. Sobre este punto, el ciudadano recordó que la jurisprudencia reciente, tanto en control abstracto como en tutela, ha reforzado el deber de adoptar ajustes razonables para las personas con discapacidad en el ámbito laboral y en el acceso al empleo público.

9. Adicionalmente, el demandante afirmó que ambos grupos de aspirantes -las personas con discapacidad que participan en el sistema general de carrera y aquellas que lo hacen en sistemas específicos y especiales- se encuentran en una situación asimilable. En esa línea, resaltó que no existe una justificación constitucional válida para negar a quienes

desean participar en concursos para el acceso a estos regímenes los mismos estándares mínimos de accesibilidad, ajustes razonables y acciones afirmativas previstos para el sistema general.

10. Finalmente, el ciudadano señaló que la extensión de dichas medidas es jurídicamente viable, en tanto no desborda el diseño normativo propio de cada régimen ni desconoce las competencias orgánicas de las entidades con carreras especiales y específicas; por el contrario, fija estándares mínimos compatibles con su autonomía reglamentaria. En consecuencia, solicitó que se declare la exequibilidad condicionada del artículo 2 de la Ley 2418 de 2024, bajo el entendido de que las medidas afirmativas y de accesibilidad allí previstas también resultan aplicables a los concursos de ingreso y ascenso de los sistemas específicos y especiales de carrera. De manera subsidiaria, pidió que la Corte declare inexequible la expresión “del sistema general” contenida en el artículo 2 ibídem, con efectos diferidos, y exhorte al Congreso para que, dentro de un plazo razonable, armonice la regulación a fin de garantizar el acceso efectivo de las personas con discapacidad a todos los sistemas de carrera.

3. Intervenciones y conceptos 11. Durante el trámite se recibieron once intervenciones y/o conceptos en relación con la constitucionalidad de la disposición demandada, cuyo sentido se resume en la siguiente tabla:

Tabla 1. Síntesis de las intervenciones y conceptos. Intervención o concepto Postura Universidad de los Andes (PAIIS) Exequibilidad condicionada Laura Valentina Castañeda (UNICOC) Exequibilidad condicionada Jose Miguel Amaya Cabezas (UNICOC) Exequibilidad Dimas José Pacheco Cardona y otros (UNICOC) Exequibilidad condicionada Consejo Superior de la Judicatura Inhibición Universidad Nacional de Colombia Exequibilidad condicionada Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN Exequibilidad Maura Felisa Caicedo Rentería Exequibilidad condicionada Fiscalía General de la Nación Inhibición o exequibilidad Ministerio de Igualdad Exequibilidad condicionada Procurador General de la Nación Exequibilidad condicionada 12.

Tres intervenciones fueron presentadas por estudiantes del Colegio Jurídico y de Ciencias Sociales de la Institución Universitaria Colegios de Colombia (UNICOC), tal como se ilustra en la tabla. En una de ellas se solicitó la exequibilidad de la norma demandada [5] y, en las dos restantes, su exequibilidad condicionada [6] .

Estas intervenciones se expondrán de acuerdo con la postura planteada por cada estudiante, sin que ello represente, en estricto sentido, la posición oficial de la institución educativa.

13. Argumentos de inhibición. El Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) [7] y la Fiscalía General de la Nación (FGN) [8] solicitaron a la Corte Constitucional inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo, al considerar que la demanda no satisface los requisitos de aptitud sustantiva exigidos por la jurisprudencia constitucional. En criterio del Consejo Superior de la Judicatura [9] , la demanda no satisface los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia.

Por su parte, la Fiscalía General de la Nación [10] estimó que en el presente caso no se satisface ninguno de los presupuestos de aptitud sustantiva de la demanda.

14. En lo que tiene que ver con el requisito de claridad, la Fiscalía General de la Nación sostuvo que, aunque el demandante alega la existencia de una omisión legislativa relativa por limitar las medidas afirmativas previstas en el artículo 2 de la Ley 2418 de 2024 al sistema general de carrera administrativa, su argumentación no permite identificar con precisión el contenido normativo omitido ni el mandato constitucional específico presuntamente desconocido. En criterio de la Fiscalía, el reproche es difuso y carece de un hilo argumentativo que delimite su alcance constitucional.

15. En relación con el requisito de certeza, el Consejo Superior de la Judicatura indicó que la norma acusada modificó la Ley 909 de 2004, aplicable al sistema general de carrera administrativa, y que dicha regulación solo opera de manera supletoria respecto de los regímenes especiales, ante vacíos normativos. En ese sentido, precisó que la carrera judicial

cuenta con un régimen propio para la provisión de cargos, por lo que no le resultan aplicables la Ley 909 de 2004 ni sus modificaciones, incluida la Ley 2418 de 2024.

Sobre este mismo requisito, la Fiscalía General de la Nación sostuvo que el cargo no recae sobre una proposición jurídica verificable, sino sobre una interpretación subjetiva del demandante, dado que el artículo 2 de la Ley 2418 de 2024 no establece una exclusión expresa de su aplicación a los regímenes especiales y específicos.

16. Respecto del requisito de especificidad, el Consejo Superior de la Judicatura señaló que el demandante no explicó de qué manera la norma acusada es contraria a los artículos 1, 2, 13, 40, 47, 54 y 93 de la Constitución Política ni la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley 1346 de 2009), conforme a las exigencias reforzadas que rigen los cargos por omisión legislativa relativa. En criterio del Consejo, la argumentación carece de un desarrollo razonable y de un nexo lógico y concluyente con las disposiciones superiores invocadas. En el mismo sentido, la Fiscalía General de la Nación sostuvo que la demanda no plantea una acusación constitucional concreta, en la medida en que no precisa cómo la regulación cuestionada vulneraría la Constitución Política y no constituiría una decisión válida dentro del margen de configuración del legislador, ni establece el vínculo entre la supuesta omisión y los mandatos constitucionales alegados.

17. En cuanto al requisito de pertinencia, la Fiscalía General de la Nación sostuvo que la demanda se fundamenta en razones de conveniencia y oportunidad legislativa, derivadas de una valoración subjetiva sobre la ampliación del alcance de la norma, las cuales carecen de relevancia constitucional.

18. Respecto del requisito de suficiencia, el Consejo Superior de la Judicatura consideró que el actor no desarrolló una argumentación que demostrara de manera suficiente la presunta vulneración de normas constitucionales, pues su exposición fue meramente enunciativa y carente de un análisis profundo. En el mismo sentido, la Fiscalía General de la Nación afirmó que la demanda no presenta una carga argumentativa suficiente para suscitar una duda razonable sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

19. Finalmente, la Fiscalía General de la Nación sostuvo que la demanda tampoco satisface las exigencias propias de un cargo por omisión legislativa relativa, pues la norma acusada no excluye expresamente a los regímenes especiales y específicos de carrera ni regula de manera parcial una materia constitucionalmente exigida; no se demuestra la existencia de supuestos asimilables entre los distintos regímenes de carrera ni la obligación del legislador de regularlos de manera uniforme; la argumentación se limita a afirmar la inexistencia de justificación válida sin considerar la autonomía de dichos sistemas; y no se identifica un mandato constitucional concreto que impusiera al legislador la extensión de las medidas afirmativas previstas en la Ley 2418 de 2024 a todos los regímenes de carrera administrativa.

20. Argumentos de exequibilidad. José Miguel Amaya Cabezas, quien se presentó como estudiante del Colegio Jurídico y de Ciencias Sociales de la Institución Universitaria Colegios de Colombia (UNICOC), solicitó la exequibilidad de la norma demandada [11] . Por su parte, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) planteó la carencia actual de objeto o la inhibición y solicitó expresamente la exequibilidad de la disposición cuestionada, por lo que su concepto se desarrolla en este apartado [12] .

Finalmente, la Fiscalía General de la Nación [13] pidió, de forma subsidiaria a la inhibición, la declaratoria de exequibilidad de la norma, en caso de que la Corte considere que la demanda satisface los requisitos mínimos para un pronunciamiento de fondo.

21. El estudiante José Miguel Amaya Cabezas señaló que el Congreso cuenta con un amplio margen de configuración para definir la gradualidad y la forma de materializar los derechos sociales, económicos y culturales. En esa línea, sostuvo que la Ley 2418 de 2024 constituye un avance normativo en la protección de las personas con discapacidad en el

acceso al empleo público, al focalizar su aplicación inicialmente en el sistema general de carrera administrativa sin afectar la autonomía de los demás regímenes, lo cual, a su juicio, no configura una exclusión arbitraria.

22. Adicionalmente, el interviniente sostuvo que los sistemas de carrera especial y específico cuentan con fundamento constitucional y legal propio, lo que les confiere autonomía para la gestión de su talento humano. En ese sentido, consideró que la diferenciación introducida por la norma es legítima y no resulta discriminatoria, y que extender de manera directa la regulación de la Ley 2418 de 2024 a dichos regímenes, sin atender sus particularidades orgánicas y funcionales, desconocería su autonomía administrativa. Finalmente, indicó que, de estimarse necesaria una ampliación de la cobertura de la norma para la plena garantía del derecho, el mecanismo adecuado sería un exhorto al Congreso de la República para que adopte o ajuste la regulación especial correspondiente, en respeto del principio de separación de poderes.

23. Por su parte, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales sostuvo que no se configura una omisión legislativa, debido a que el Decreto Ley 927 de 2023, que regula el sistema específico de carrera de la DIAN, prevé un mecanismo de integración normativa que permite la aplicación de la ley 909 de 2004 y de sus modificaciones en materia de protección de las personas con discapacidad. En ese sentido, la entidad afirmó que las medidas previstas en la Ley 2418 de 2024 se extienden, en la práctica, a sus procesos de selección, en aplicación de los mandatos constitucionales de igualdad material y protección reforzada.

24. En particular, la DIAN transcribió el artículo 148 del Decreto Ley 927 de 2023, disposición que establece una cláusula de remisión expresa en favor de grupos de especial protección [14] . Con fundamento en ello, precisó que su régimen específico de carrera no excluye las medidas de protección dirigidas a las personas con discapacidad, en tanto se articula con las normas generales y con las modificaciones que estas lleguen a incorporar. En consecuencia, la entidad solicitó declarar la carencia actual de objeto, al considerar que las medidas afirmativas previstas en la Ley 2418 de 2024 ya resultan aplicables a sus procesos de selección por “mandato expreso del propio Sistema Específico de Carrera de la DIAN” [15] . A su juicio, ello descarta la existencia de un déficit normativo y, por tanto, torna innecesario un pronunciamiento de fondo. Subsidiariamente, pidió declarar la inhibición o, en su defecto, la exequibilidad de la disposición demandada.

25. Finalmente, la Fiscalía General de la Nación sostuvo que, en razón de su naturaleza jurídica, cuenta con un régimen especial de carrera que no es equiparable al sistema general de carrera administrativa. En esa línea, señaló que la adopción de acciones afirmativas a favor de personas con discapacidad no puede confundirse con el principio de mérito que rige los distintos regímenes de carrera y que la reserva obligatoria de plazas podría desnaturalizar dicho principio. En ese sentido, afirmó que la medida prevista en la norma demandada, consistente en la asignación de cargos exclusivos como acción afirmativa, no debe imponerse de manera obligatoria a los regímenes especiales. Por ello, solicitó que, de no prosperar la inhibición, se declare la exequibilidad de la disposición acusada.

26. Argumentos de exequibilidad condicionada. El Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) del Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes [16] ; la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia [17] ;

el Ministerio de la Igualdad [18] ; Maura Felisa Caicedo Rentería, en su calidad de integrante del Consultorio Jurídico IV de la Universidad San Buenaventura [19] ;

y los estudiantes Laura Valentina Castañeda Bello, Dimas José Pacheco Carmona, David Santiago Calderón Méndez, Sara Jireht Virviescas Gaona, Angélica María Castañeda Riaño y Diego Felipe Trujillo Ortiz del Colegio Jurídico y Ciencias Sociales de la Institución Universitaria Colegios de Colombia (UNICOC) [20] solicitaron la exequibilidad condicionada de la norma demandada.

27. La estudiante Maura Felisa Caicedo Rentería reconoció que la Ley 2418 de 2024 representa un avance relevante en materia de inclusión laboral de las personas con discapacidad, pero advirtió que su redacción podría dar lugar a interpretaciones restrictivas que limiten el alcance de las medidas afirmativas. En ese sentido, propuso una interpretación conforme a la Constitución que permita extender su aplicación como principio orientador a todos los sistemas de carrera, en armonía con el mandato de igualdad y la garantía de ajustes razonables.

28. En la misma línea, el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) del Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes sostuvo que, aunque l a Ley 2418 de 2024 incorporó acciones afirmativas a favor de las personas con discapacidad en el sistema general de carrera administrativa, su aplicación exclusiva a dicho régimen excluye injustificadamente a quienes aspiran a los sistemas de carrera especial y específica. A su juicio, esta omisión desconoce el deber estatal de promover una igualdad real y efectiva, previsto en el artículo 13 de la Constitución, y vulnera el derecho al trabajo y su acceso en condiciones de igualdad de personas con discapacidad, pese a encontrarse en una situación equiparable a la de quienes participan en el sistema general, al tiempo que limita su posibilidad de optar por empleos acordes con su proyecto de vida.

29. En relación con la omisión legislativa relativa, los estudiantes d el Colegio Jurídico y Ciencias Sociales de la Institución Universitaria Colegios de Colombia sostuvieron que esta se configura al limitar, sin justificación objetiva y suficiente, las medidas afirmativas previstas para personas con discapacidad en el sistema general de carrera administrativa y excluirlas de los regímenes especiales. La misma interviniente señaló que, conforme a los artículos 2, 5, 13 y 14 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013, las entidades públicas deben garantizar la implementación de medidas de inclusión laboral y ajustes razonables en todos los procesos de selección y empleo, con independencia del régimen administrativo aplicable.

A su juicio, dicha omisión genera una desigualdad material y una desventaja estructural para un grupo especial de protección, afecta de manera directa el derecho al trabajo en condiciones de igualdad y desconoce el principio de progresividad en la garantía de los derechos de las personas con discapacidad.

30. En el mismo sentido, la Universidad Nacional de Colombia consideró que restringir las medidas afirmativas a un único sistema de carrera fragmenta el principio de inclusión y somete a las personas con discapacidad a un trato desigual en el sector público según la entidad a la que aspiren vincularse. Sobre el particular, señaló que, mientras quienes participan en el sistema general de carrera reciben acompañamiento inclusivo, quienes lo hacen en regímenes especiales no cuentan con condiciones equivalentes para demostrar su mérito, lo que constituye una forma de discriminación constitucionalmente prohibida. Por ello, concluyó que la limitación prevista en el artículo 2 de la ley 2418 de 2024 vulnera la igualdad al establecer acciones afirmativas en un solo régimen de carrera.

31. El Ministerio de Igualdad hizo referencia a la Observación General número 8 de 2022 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU, para señalar que el Estado, en su calidad de empleador, está obligado a adoptar un enfoque reforzado de inclusión laboral que garantice la igualdad de oportunidades y condiciones dignas de empleo para las personas con discapacidad. En ese sentido, consideró que el artículo 2 de la Ley 2418 de 2024 podría configurar una omisión legislativa relativa, al limitar las medidas afirmativas de inclusión laboral al sistema general de carrera administrativa, pese a que el artículo 13 de la Constitución y el artículo 13 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013 imponen a todas las entidades públicas el deber de garantizar el acceso al empleo público en condiciones de igualdad. Para la entidad, ello desconoce que las barreras de acceso al trabajo que enfrentan las personas con discapacidad son estructurales y trascienden el régimen de carrera aplicable.

32. En consecuencia, la Universidad Nacional, el Ministerio de Igualdad y el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) solicitaron que se declare la exequibilidad condicionada del artículo 2 de la Ley 2418 de 2024,

en el entendido de que las medidas afirmativas allí previstas son aplicables a todos los sistemas de carrera administrativa, incluidos los regímenes especiales y específicos. En la misma línea, los estudiantes d el Colegio Jurídico y Ciencias Sociales de la Institución Universitaria Colegios de Colombia (UNICOC) propusieron un condicionamiento para extender dichas medidas a los concursos de ingreso y ascenso del resto de regímenes de carrera, como mecanismo para eliminar las barreras y asegurar la realización de los fines sociales del Estado. Por su parte, Maura Felisa Caicedo Rentería solicitó la exequibilidad de la norma bajo una interpretación amplia que convierta las medidas de inclusión y accesibilidad en un referente obligatorio para todos los sistemas de carrera, y propuso exhortar al Congreso y a la Función Pública a fortalecer su implementación en todos los regímenes.

33. Finalmente, y en línea con lo anterior, la Universidad Nacional de Colombia explicó que la extensión de las medidas afirmativas a todos los regímenes de carrera no desconoce la autonomía de las entidades, sino que asegura una actuación estatal coherente con el deber constitucional de inclusión. A su juicio, una interpretación integradora es el mecanismo para corregir la exclusión advertida, sin vaciar la competencia del legislador ni alterar el diseño administrativo vigente.

4. Concepto del procurador general de la Nación 34. Antes de rendir concepto, el procurador general de la Nación [21] presentó manifestación de transparencia en razón de su participación en el trámite de expedición del Proyecto de Ley 150 de 2022, Senado – 420 de 2023, Cámara, que dio origen a la Ley 2418 de 2024, cuando ejercía funciones de secretario general del Senado de la República. No obstante, consideró que estas actuaciones [22] no encuadran dentro de las pautas fijadas por la Corte Constitucional en el Auto 452 de 2025 para la configuración de una causal de impedimento en estos casos, en la medida en que no constituyeron una intervención activa y determinante en el proceso de formación de la norma acusada ni guardan relación directa con la materia objeto de control constitucional.

35. Sobre la constitucionalidad de la norma demandada, el procurador sostuvo que la Ley 2418 de 2024 se inscribe en el modelo social de la discapacidad adoptado por el Estado colombiano al aprobar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), el cual impone el deber de eliminar barreras históricas, garantizar la igualdad de oportunidades y promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad en el empleo público mediante el mérito, la implementación de ajustes razonables y la adopción de acciones afirmativas.

En ese sentido, explicó que, aunque los regímenes especiales y específicos de carrera administrativa pueden presentar particularidades frente al sistema general, comparten su misma naturaleza, finalidad y principios estructurales, por lo que cualquier regulación que limite el acceso a los concursos de mérito debe evaluarse a la luz del mandato de igualdad material y de los fines constitucionales de la carrera administrativa.

36. En ese marco, el procurador general de la Nación concluyó que el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa al limitar las medidas afirmativas y de accesibilidad previstas en la Ley 2418 de 2024 al sistema general de carrera administrativa, excluyendo sin justificación a las personas con discapacidad que participan en los regímenes especiales y específicos. A su juicio, dicha limitación regula de manera parcial una materia constitucionalmente relevante; desconoce los mandatos de igualdad material, protección reforzada e inclusión laboral de las personas con discapacidad;

carece de justificación objetiva y razonable; y genera una desigualdad negativa, pese a que todos los sistemas de carrera comparten los mismos principios estructurales.

37. En consecuencia, el procurador general de la Nación solicitó que se declare 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 son aplicables, de manera supletoria, a los concursos de ingreso y ascenso de los sistemas especiales y específicos de carrera administrativa.

II. CONSIDERACIONES 1. Competencia 38. De conformidad con el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, la Corte es competente para conocer la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, debido a que se dirige contra una norma contenida en una ley de la República.

2. Cuestiones previas 39. Antes de examinar la constitucionalidad de la norma, la Corte debe resolver dos cuestiones planteadas por los intervinientes: (i) si se configura la carencia actual del objeto de la acción, como lo señaló la DIAN en su intervención; y, de no ser así, (ii) si el cargo admitido cumple con los requisitos mínimos de argumentación exigidos por la jurisprudencia constitucional .

Además, en caso de concluirse que el cargo satisface las exigencias de aptitud, esta Corporación deberá analizar la procedencia de integrar normativamente el título y el artículo 1 de la Ley 2418 de 2024, en la medida en que ellos aluden expresamente al sistema general de carrera administrativa y delimitan el objeto y alcance de dicha normativa.

2.1. Carencia actual de objeto en acciones de inconstitucionalidad 40. La Ley 2418 de 2024 modificó el régimen de acceso y ascenso en los concursos del sistema general de carrera administrativa, con el propósito de establecer una serie de medidas y acciones afirmativas orientadas a garantizar la participación de las personas con discapacidad en los concursos de méritos. Entre estas medidas se encuentran la implementación de la gratuidad en la etapa de inscripción, la reserva de un mínimo de vacantes para esta población y la adopción de ajustes razonables en todas las etapas del proceso de selección.

41. En ese contexto, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales planteó la necesidad de evaluar si se configura una carencia actual de objeto en la presente acción de inconstitucionalidad. A su juicio, la normatividad que regula el sistema específico de carrera de la DIAN ya permite aplicar las medidas previstas en la Ley 2418 de 2024 en sus procesos de selección, debido a que el Decreto Ley 927 de 2023 incorpora una cláusula de remisión expresa en favor de los grupos de especial protección [23] y, por esa vía, prevé la aplicación de la Ley 909 de 2004 y de las normas que la modifiquen, adicionen o reglamente en esa materia.

42. Para resolver este asunto, es preciso recordar que la Corte Constitucional ha reconocido la figura de la carencia actual de objeto como evento para proferir un fallo inhibitorio cuando la norma objeto de control ha perdido vigencia, pues en estos casos ya no existe una disposición susceptible de ser sometida a control [24] .

Ello se debe a que, según el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación tiene la función de "[d]ecidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación". En consecuencia, la competencia de la Corte para analizar la constitucionalidad de las leyes se circunscribe a normas con fuerza o contenido material de ley [25] , por lo que es necesario que el control recaiga sobre disposiciones que hayan nacido a la vida jurídica, se encuentren vigentes o produzcan efectos en el ordenamiento jurídico.

43. En línea con lo anterior, esta Corporación ha concluido que el pronunciamiento de inconstitucionalidad resulta inocuo, por carencia de objeto, cuando la norma cuestionada no hace parte del ordenamiento positivo, ni formal ni materialmente [26] . Ello ocurre, por ejemplo, cuando la disposición ha sido derogada de manera expresa [27] , orgánica [28] o tácita [29] , y no continúa produciendo efectos jurídicos [30] .

Asimismo, la Corte ha considerado que esta situación también se configura cuando se presenta el fenómeno de agotamiento del objeto, es decir, cuando la finalidad de la norma ya se ha cumplido o se torna manifiestamente obsoleta [31] . Esto sucede, por ejemplo, en el caso de disposiciones que ordenan la construcción de obras de utilidad pública, las cuales pierden vigencia una vez se alcanza el propósito para el cual fueron expedidas [32] .

44. A su vez, la Corte ha distinguido esta figura de la ineptitud sobreviniente de la demanda. Esta última se presenta cuando la norma continúa vigente y: (i) se emite un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad que modifica el contexto interpretativo de la norma demandada; o (ii) se producen cambios en las disposiciones objeto de control o en el contexto normativo relevante para su análisis [33] .

45. En el caso bajo examen, el artículo 2 de la Ley 2418 de 2024 entró en vigencia con su publicación en el Diario Oficial No. 52.843 del 9 de agosto de 2024, no ha sido objeto de derogatoria y continúa produciendo efectos jurídicos. De hecho, la misma DIAN reconoce en su intervención que la norma que regula el procedimiento de este sistema especial de carrera permite la aplicación de dichas medidas por remisión normativa. En consecuencia, en este caso no se configura una carencia actual de objeto que justifique la adopción de un fallo inhibitorio, por lo que la Corte continuará con el análisis de la aptitud sustantiva de la demanda.

2.2. Aptitud sustantiva de la demanda [34] 46. El Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) y la Fiscalía General de la Nación (FGN) cuestionaron, en sus intervenciones, la aptitud sustantiva de la demanda. El CSJ sostuvo que no se cumplen los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia, por cuanto el cargo recae sobre una norma que no resulta directamente aplicable al sistema de carrera judicial -el cual cuenta con un régimen propio- y no desarrolla una argumentación suficiente para demostrar la presunta omisión legislativa. Por su parte, la FGN afirmó que la demanda no satisface ninguno de los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional, dado que el cargo no identifica con precisión el contenido normativo omitido ni el mandato constitucional presuntamente desconocido. Además, la Fiscalía señaló que la acusación se sostiene en una interpretación subjetiva del actor y en consideraciones de conveniencia legislativa, sin cumplir las exigencias propias de un cargo por omisión legislativa relativa.

47. Aunque la verificación de la aptitud del cargo corresponde, en principio, a la etapa de admisión, el análisis del despacho sustanciador no vincula a la Sala Plena ni limita su competencia para pronunciarse de fondo [35] . En este contexto, esta Corporación debe establecer si el cargo formulado por el ciudadano Carlos Mario Flórez Hernández contra el artículo 2 de la Ley 2418 de 2024 reúne las condiciones mínimas para un pronunciamiento de fondo.

48. La Corte Constitucional ha reiterado que el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad no exige estándares técnicos complejos, pero sí el cumplimiento de cargas mínimas de argumentación previstas en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y desarrolladas por la jurisprudencia constitucional [36] .

Estas comprenden la verificación de los requisitos de claridad [37] , certeza [38] , especificidad [39] , pertinencia [40] y suficiencia [41] , con la finalidad de permitir un pronunciamiento de fondo y evitar fallos inhibitorios [42] .

Por ello, dichos requisitos deben apreciarse bajo el principio pro actione, según el cual el rigor con que la Corte examina la demanda no puede convertirse en un criterio tan estricto que anule el derecho del ciudadano a ejercer esta acción constitucional [43] .

En este contexto, el juez constitucional debe resolver la duda a favor del actor [44] y, pese a la existencia de deficiencias formales, si la demanda contiene un mínimo de argumentación que permita adelantar un estudio de fondo, debe efectuarse su examen [45] .

49. En los cargos por omisión legislativa relativa se exige una carga argumentativa reforzada, dentro de las exigencias generales de admisibilidad [46] . Ello obedece a que el reproche no recae sobre un contenido normativo explícito, sino sobre una exclusión que se considera contraria a la Constitución, lo cual demanda un mayor rigor en su estructuración. En estos casos, el demandante debe descartar la configuración de una omisión legislativa absoluta [47] y demostrar que, en el marco de una regulación o el diseño de una institución, el legislador dejó de incluir una condición, un sujeto, una situación o un ingrediente normativo que resultaba exigible a la luz de la Constitución.

50. Para ello, deben acreditarse los siguientes elementos [48] : (i) la existencia de una norma jurídica sobre la cual se predica la omisión;

(ii) la existencia de un deber específico impuesto por el Constituyente al legislador que habría sido desconocido; (iii) la exclusión de un grupo, casos o ingredientes que se encuentren en una situación equivalente o asimilable, sin que exista una razón suficiente para ello; y (iv) que dicha exclusión, carente de justificación y objetividad, genere una desigualdad negativa frente a quienes están cobijados por las consecuencias de la norma. Adicionalmente, la Corte ha precisado que resulta relevante establecer si la omisión se desprende a primera vista de la norma acusada o si, por el contrario, se trata de disposiciones completas, coherentes y suficientes que regulan situaciones distintas [49] .

51. Con base en los anteriores presupuestos, la Corte considera que el cargo formulado por el demandante por omisión legislativa relativa cumple con los requisitos mínimos exigidos. En consecuencia, procede realizar un análisis de fondo sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

52. Para empezar, el cargo satisface el requisito de claridad , el cual exige que la demanda siga un hilo argumentativo comprensible y exponga un razonamiento inteligible sobre la presunta contradicción entre la ley y la Constitución.

Contrario a lo sostenido por la Fiscalía General de la Nación, el ciudadano sí desplegó en la demanda una exposición lógica y entendible de la censura formulada.

53. En particular, el demandante explicó que la norma acusada no contempló la aplicación de las medidas afirmativas previstas para el sistema general de carrera a favor de las personas con discapacidad que aspiran a participar en concursos de acceso y ascenso en sistemas especiales y específicos. En esa línea, sostuvo que dicha omisión legislativa afecta el mandato de igualdad material, la protección reforzada para personas en situación de discapacidad y el deber de implementar ajustes razonables en el trabajo y en el acceso al empleo público. Ello, en la medida en que regula de manera parcial una situación constitucionalmente relevante y excluye, sin justificación, a quienes participan en los sistemas específicos y especiales de carrera.

54. Asimismo, el actor formuló con precisión su pretensión principal, consistente en que se declare la exequibilidad condicionada de la norma, en el entendido de que las medidas afirmativas allí previstas se apliquen también en los concursos de ingreso y ascenso de los sistemas específicos y especiales de carrera. De manera subsidiaria, solicitó la inexequibilidad de la expresión “del sistema general”, con efectos diferidos, junto con un exhorto al Congreso de la República para que armonice la regulación y garantice el acceso efectivo de las personas con discapacidad a todos los sistemas de carrera.

55. Por otra parte, el Consejo Superior de la Judicatura cuestionó el cumplimiento del requisito de certeza, al considerar que la carrera judicial cuenta con un régimen propio y que, por tanto, no le resultan aplicables ni la Ley 909 de 2004 ni sus modificaciones, incluida la Ley 2418 de 2024. A su turno, la Fiscalía General de la Nación sostuvo que el cargo no recae sobre una proposición jurídica verificable, sino sobre una interpretación subjetiva del demandante, en la medida en que la norma acusada no establece una exclusión expresa de los regímenes especiales y específicos de carrera.

56. No obstante, la Corte considera que el cargo sí satisface el requisito de certeza, en la medida en que la omisión alegada se desprende razonablemente del contenido de la norma demandada. En efecto, la demanda se dirigió contra el artículo 2 de la Ley 2418 de 2024, que circunscribe la aplicación de las medidas afirmativas allí previstas al sistema general de carrera administrativa, sin extenderlas expresamente a los concursos que se adelanten en los sistemas específicos y especiales de carrera. A partir del tenor literal de dicha disposición es posible inferir, de manera objetiva, la interpretación propuesta por el demandante y el alcance que esta tiene dentro del sistema de carrera administrativa.

57. Además, el ciudadano precisó que el remedio normativo pretendido es viable sin desbordar el diseño propio de cada régimen, por lo que no desconoce la autonomía normativa de los sistemas especiales y específicos frente al sistema general de carrera administrativa. Por ello , sin que en esta etapa corresponda adelantar un análisis de fondo sobre la aplicabilidad de las normas que regulan el sistema general a los regímenes especiales y específicos de carrera, se advierte que el demandante no cuestiona la existencia de regulaciones diferenciadas, sino la ausencia de estándares mínimos comunes en materia de accesibilidad, ajustes razonables y acciones afirmativas en favor de las personas con discapacidad que aspiran a cargos de carrera en dichos regímenes.

58. Por otro lado, la eventual existencia de disposiciones especiales que contemplen mecanismos de integración normativa para extender las medidas previstas en la Ley 2418 de 2024 a los procesos de selección de regímenes específicos y especiales no modifica el contenido propio de la disposición acusada. Así, por ejemplo, el artículo 148 [50] del Decreto Ley 927 de 2023 [51] prevé la aplicación de normas generales y sus modificaciones en materia de protección de grupos especiales, como las personas con discapacidad. Sin embargo, esta circunstancia no desvirtúa la interpretación planteada por el demandante; por el contrario, evidencia que, en ausencia de una previsión expresa de la norma demandada, se requiere un mecanismo adicional de integración normativa para hacer extensivas tales medidas a los regímenes específicos y especiales.

59. En este contexto, es necesario distinguir entre dos planos distintos: de un lado, la eventual aplicación de la norma al régimen especial de la entidad, a través de las cláusulas de remisión previstas en decretos reglamentarios o en regulaciones específicas; y, de otro, el alcance propio de la disposición demandada, que limita expresamente su aplicación al régimen general de carrera. Esta diferencia plantea una discusión sobre la suficiencia de los mecanismos de integración normativa en estos casos.

60. En la misma línea, la limitación expresamente cuestionada tampoco permite concluir que las medidas contempladas en la Ley 2418 de 2024 resulten aplicables de manera supletoria -ante eventuales vacíos normativos- a los sistemas especiales de carrera [52] , de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 909 de 2004, norma que regula el sistema general de carrera administrativa. Si bien algunos artículos de la Ley 2418 de 2024 modifican directamente la Ley 909 de 2004, lo hacen en aspectos de carácter general, como la incorporación de la accesibilidad universal como principio de la función pública (artículos 3 y 5) o la modificación de la definición de carrera administrativa (artículo 4), disposiciones que pueden orientar el ingreso y ascenso en los distintos sistemas de carrera.

61. En consecuencia , limitar las medidas previstas en la Ley 2418 de 2024, en el sentido de que no sean aplicables en los sistemas especiales y específicos de carrera, salvo de manera supletoria, como lo sugiere la Fiscalía General de la Nación, podría resultar insuficiente para garantizar su efectividad en esos regímenes y generar debates de orden legal sobre su alcance y aplicabilidad.

Desde esta perspectiva, al recaer el reproche sobre un contenido normativo verificable y concreto, el cargo cumple con el requisito de certeza.

62. En cuanto al requisito de especificidad , tanto el Consejo Superior de la Judicatura como la Fiscalía General de la Nación sostuvieron que el cargo no lo satisface, por no desarrollar la carga argumentativa reforzada exigida por la jurisprudencia constitucional en los casos de omisión legislativa relativa. En particular, indicaron que la demanda no explica de manera suficiente por qué la norma es contraria a la Constitución Política y a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ni por qué la regulación cuestionada no constituye una decisión válida dentro del margen de configuración del legislador. No obstante, aunque el demandante expuso sus argumentos de manera principalmente enunciativa, a la luz del principio pro actione la Corte estima que el planteamiento satisface las

condiciones mínimas de especificidad, en tanto de la demanda es posible identificar elementos argumentativos suficientes para estructurar el reproche por omisión legislativa relativa.

63. En primer lugar, la disposición normativa sobre la que recae la acusación está claramente identificada y la exclusión alegada se desprende directamente de su tenor literal, en cuanto la aplicación de las acciones afirmativas previstas en la ley se limita al sistema general de carrera administrativa. En efecto, aunque la Ley 2418 de 2024 incorporó medidas afirmativas para las personas con discapacidad en los concursos públicos, el artículo 2 limitó expresamente su aplicación a quienes aspiran a ingresar o ascender en el sistema general de carrera administrativa. Con ello, excluyó a las personas que participan en los sistemas especiales y específicos de carrera.

64. A juicio del demandante, ambas situaciones son equiparables, pues todos los regímenes de carrera comparten la finalidad de selección, acceso y ascenso con base en el mérito. Además, sostuvo que las personas aspirantes en condición de discapacidad enfrentan las mismas barreras de acceso al empleo público, con independencia del sistema de carrera al que aspiren ingresar. En ese contexto, la Corte debe resaltar que no se trata de una ausencia absoluta de legislación, sino de una normativa que incorporó ajustes razonables y acciones afirmativas para facilitar la participación de las personas con discapacidad en los concursos de mérito, pero limitó su aplicación exclusivamente al sistema general de carrera administrativa.

65. En segundo lugar, el cargo se fundamenta principalmente en los artículos 13 (principio de igualdad), 47 (deber de adelantar políticas de integración social para las personas con discapacidad) y 54 (obligación de propiciar su ubicación laboral) de la Constitución Política, así como en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y en la Ley Estatutaria 1618 de 2013. En conjunto, estas disposiciones imponen al legislador el deber de adoptar medidas orientadas a garantizar el acceso de las personas con discapacidad al empleo público y la implementación de ajustes razonables en el ámbito laboral.

66. Aunque el ciudadano también mencionó los artículos 1, 2, 40 y 93 de la Constitución Política y señaló de manera general que dichas disposiciones buscan garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, no desarrolló de forma autónoma el contenido normativo de esos mandatos ni explicó de manera específica cómo habrían sido desconocidos por el legislador. No obstante, de una lectura integral de la demanda es posible inferir que el reproche central se dirige a cuestionar una afectación al acceso al empleo público de las personas con discapacidad, que tiene origen en el presunto incumplimiento de un deber expresamente impuesto por la Constitución, por parte del legislador. Este deber es el de promover la igualdad material y la protección reforzada de esta población, al no extender la aplicación de las acciones afirmativas previstas en la Ley 2418 de 2024 a los concursos de ingreso y ascenso en los sistemas especiales y específicos de carrera administrativa.

67. En tercer lugar, a juicio del actor, no existe una justificación constitucional válida suficiente para que las acciones afirmativas previstas en la Ley 2418 de 2024 no se extiendan a los sistemas especiales y específicos de carrera. De la demanda se infiere que la diferencia entre estos regímenes no constituye un criterio razonable de exclusión, pues la ampliación de dichas medidas únicamente establece estándares mínimos de accesibilidad, ajustes razonables y acciones afirmativas, compatibles con la autonomía reglamentaria y las competencias orgánicas de las entidades que cuentan con regímenes especiales o específicos de carrera.

68. En cuarto lugar, el demandante considera que, en principio, la exclusión cuestionada genera una situación de desventaja para las personas con discapacidad que aspiran a cargos en los sistemas especiales y específicos de carrera administrativa. A su juicio, ello perpetúa barreras de acceso al empleo público, limita el ejercicio del derecho a la igualdad material y restringe la protección reforzada que ordena la Constitución. Finalmente, dicha restricción se

desprende de manera literal del texto normativo, pues al aludir expresamente al “sistema general” delimita el ámbito de aplicación de las medidas previstas en la ley.

69. Por otro lado, se satisface el requisito de pertinencia , en la medida en que el ciudadano estructuró un cargo fundado en premisas de orden constitucional y en normas que integran el bloque de constitucionalidad, al considerar que la disposición acusada vulnera el mandato de igualdad y la protección reforzada de las personas con discapacidad, así como su derecho a participar en concursos de mérito para la provisión de empleos públicos en condiciones de igualdad. El reproche formulado por el ciudadano es de naturaleza constitucional, y no se limita a una valoración subjetiva o de conveniencia, como lo señala la Fiscalía General de la Nación, pues se sustenta en la presunta incompatibilidad entre la regulación legal y mandatos constitucionales específicos.

70. En línea con lo anterior, el cargo reúne los elementos necesarios para dar inicio al análisis de constitucionalidad de la disposición acusada. De este modo, se satisface el requisito de suficiencia, pues las razones expuestas son constitucionalmente relevantes y permiten suscitar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma. Si bien el demandante se apoya en consideraciones generales de naturaleza constitucional, plantea una tensión derivada de la limitación del ámbito de aplicación de las medidas afirmativas contempladas en la Ley 2418 de 2024 a los concursos que se adelanten en el sistema general de carrera administrativa. En esa línea, el ciudadano cuestiona que dichas medidas no se extiendan a los concursos de mérito en los sistemas especiales y específicos de carrera, lo que, a su juicio, afecta la participación de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad.

71. En consecuencia, y a la luz del principio pro actione , de la demanda es posible identificar un problema de naturaleza constitucional que reúne los elementos necesarios para dar inicio al análisis de constitucionalidad de la disposición acusada.

2.3. Examen sobre la integración de la unidad normativa [53] 72. Como se indicó anteriormente, el demandante cuestionó el artículo 2 de la Ley 2418 de 2024 porque limitó expresamente el ámbito de aplicación de las acciones afirmativas incorporadas por esta ley para facilitar la participación de las personas con discapacidad en los concursos públicos -como las reservas de plazas, la gratuidad en la inscripción y la aplicación de ajustes razonables- al sistema general de carrera administrativa. En consecuencia, dichas medidas no resultarían aplicables a los sistemas especiales y específicos de carrera.

73. En este contexto, la Corte considera necesario analizar la procedencia de integrar normativamente el título y el artículo 1 de la Ley 2418 de 2024, en la medida en que ambas disposiciones aluden expresamente al sistema general de carrera administrativa y, por esa vía, delimitan el objeto y alcance de dicha normatividad.

74. El título y el artículo cuya integración normativa se propone tienen el siguiente tenor literal: Ley 2418 de 2024 (agosto 9) [54] “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 1o. OBJETO . La presente ley modifica el régimen de acceso y ascenso en los concursos del sistema general de carrera administrativa, se establecen medidas afirmativas para la provisión de empleos para las personas con discapacidad, se crea la reserva de plazas en estos concursos, se dispone la gratuidad en la inscripción en estos concursos, así como, la adopción de ajustes razonables necesarios para garantizar la superación de circunstancias de desprotección y desigualdad de esta población en el acceso al empleo público y se dictan otras disposiciones.

75. Según el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, la Corte debe pronunciarse de fondo sobre las disposiciones demandadas e integrar al análisis aquellas que conformen una unidad normativa con las normas cuestionadas, con el fin

de ejercer un control integral de constitucionalidad y ofrecer una solución completa a los problemas planteados [55] .

Esta integración procede en alguno de los siguientes eventos [56] : (i) cuando la expresión acusada carece de un contenido deóntico claro o unívoco;

(ii) cuando la disposición a integrar constituye una reproducción o réplica de la norma demandada; o (iii) cuando existe una relación intrínseca entre ambas disposiciones y aquella que no ha sido acusada suscita serias dudas de constitucionalidad. En el caso bajo estudio, se configuran las dos últimas hipótesis que justifican la integración de la unidad normativa, como se explica a continuación.

76. Si bien es cierto que la disposición acusada tiene un contenido deóntico claro, unívoco e independiente, pues establece expresamente que el ámbito de aplicación de la Ley 2418 de 2024 corresponde al sistema general de carrera administrativa y no deja margen de duda respecto de los concursos en los que resultan aplicables las medidas previstas en dicha regulación, lo cierto es que el título y el artículo 1 de la Ley 2418 de 2024 disponen expresamente que la ley modifica el régimen de acceso y ascenso en el sistema general de carrera administrativa. En consecuencia, el contenido de la norma demandada se proyecta sobre dichas disposiciones y reproduce la misma limitación que el demandante cuestiona.

77. En escenarios similares, la Corte ha reconocido que el encabezado principal y los subtítulos de una ley no están exentos de un eventual control de constitucionalidad [57] .

Aunque el título carece, en sentido estricto, de valor normativo autónomo, sí cumple una función hermenéutica relevante, en tanto constituye un criterio auxiliar para interpretar las disposiciones que integran el cuerpo normativo.

En el caso bajo estudio, el título cumple una función orientadora en la determinación del alcance, la finalidad y la materia regulada por la ley, de manera que: (i) condiciona la comprensión sistemática de sus artículos; (ii) guía tanto a los operadores jurídicos como a los destinatarios de la norma en la identificación de su objeto y ámbito de aplicación; y (iii) termina por restringir la aplicación de las acciones afirmativas previstas en la ley al sistema general de carrera administrativa.

78. Por ende, en este caso es necesario integrar a la unidad normativa el título y el artículo 1 de la Ley 2418 de 2024, con el fin de asegurar la coherencia del sistema jurídico y la efectividad de la decisión que pudiera adoptar esta Corporación.

3. Planteamiento del problema 79. El demandante y varios intervinientes sostuvieron que el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa al restringir las medidas afirmativas en la Ley 2418 de 2024 exclusivamente al sistema general de carrera administrativa, con lo cual excluyó a las personas con discapacidad que aspiran a participar en los sistemas especiales y específicos de carrera.

80. El demandante consideró vulnerados los artículos 1, 2, 13, 40, 47, 54 y 93 de la Constitución, así como la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Ley Estatutaria 1618 de 2013. Como se explicó al analizar la aptitud de la demanda, de su argumentación se desprende que el reproche de inconstitucionalidad está dirigido a cuestionar la omisión del legislador de extender el ámbito de aplicación de las medidas previstas en la Ley 2418 de 2024 a los concursos de ingreso y ascenso en los sistemas especiales y específicos de carrera administrativa. A juicio del actor, dicha exclusión resulta incompatible con los mandatos constitucionales que exigen promover la participación e inclusión de las personas con discapacidad en el empleo público, en igualdad de oportunidades.

81. Verificada la aptitud sustantiva del cargo, corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico: ¿incurrió el legislador en una omisión legislativa relativa contraria a la Constitución al limitar el ámbito de aplicación de la Ley 2418 de 2024 a los concursos de acceso y ascenso en el sistema general de carrera

administrativa, sin extenderlo a los sistemas especiales y específicos de carrera, pese a que esta normativa contempla medidas orientadas a garantizar la participación efectiva de las personas con discapacidad en los concursos públicos de mérito? 82.

Para resolver este problema, la Corte abordará, en primer lugar, el régimen de carrera administrativa, el concurso público y el principio del mérito como ejes del acceso al empleo público. En segundo lugar, analizará el derecho al trabajo y al acceso a cargos públicos en igualdad de condiciones de las personas en situación de discapacidad . Posteriormente, revisará el panorama de acceso al empleo público de esta población y, desde la perspectiva de la igualdad material, la adopción de medidas orientadas a eliminar las barreras que han limitado su acceso. Finalmente, efectuará el control de constitucionalidad de la disposición demandada.

4. El régimen de carrera administrativa, el concurso público y el principio constitucional del mérito como mandato rector del acceso al empleo público [58] 83.

El Constituyente de 1991 acogió el mérito como el criterio rector y mecanismo preferente de acceso al empleo público [59] , con el propósito de cumplir los fines del Estado y garantizar objetivos básicos de la función administrativa, entre ellos, la igualdad de oportunidades y la estabilidad en el servicio, con base en la experiencia, eficiencia y honestidad en el desempeño de las funciones [60] .

Este criterio busca asegurar la realización de los principios de eficiencia y moralidad en la función pública, bajo la premisa de que a la administración ingresen personas con las más altas calidades para atender adecuadamente las obligaciones del Estado [61] .

Además, contribuye a la realización de los derechos fundamentales a la igualdad [62] , el acceso a los cargos públicos [63] y al trabajo [64] , así como aquellos derivados de las garantías laborales reconocidas en el artículo 53 de la Constitución [65] .

84. En desarrollo de los principios que rigen la función administrativa, en particular los de igualdad, imparcialidad, mérito y transparencia [66] , la Constitución Política en su artículo 125 establece, como regla general, que los empleos en todos los órganos y entidades del Estado deben proveerse mediante el sistema de carrera administrativa, al cual se accede a través del concurso público de méritos. De esta manera, se concreta el derecho de acceso a los cargos públicos en la medida en que garantiza la posibilidad de participar en los procesos de selección en condiciones de igualdad, así como de optar por los cargos a los que se aspira, conforme a las expectativas o preferencias de los participantes [67] .

Esta regla admite como excepciones los empleos de elección popular, de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

85. En ese marco, la carrera administrativa, estructurada a partir del concurso público de méritos, constituye un sistema técnico de administración de personal orientado a garantizar la eficiencia de la función pública y a asegurar la estabilidad y la igualdad de oportunidades en el acceso y el ascenso dentro de la administración [68] .

Este modelo no es un referente aislado de gestión del talento humano, sino que debe desarrollarse en cumplimiento de los fines del Estado, la garantía de los derechos fundamentales y el principio de igualdad [69] . Además, se inscribe en un proceso de modernización, racionalización y optimización del Estado, orientado a prestar un servicio adecuado a la comunidad y a eliminar prácticas arbitrarias en los procesos de selección, como el clientelismo, el nepotismo y el favoritismo [70] , entre otros.

86. Desde esta perspectiva, la Corte [71] ha reconocido que la carrera administrativa, el mérito, el concurso público y la igualdad son principios consustanciales a la Constitución. Ello significa que la carrera administrativa no puede ser desdibujada sin afectar directamente el diseño constitucional del acceso al empleo público, pues a través de ella se

materializan los principios de igualdad, imparcialidad, eficiencia y profesionalización de la función pública. En esa línea, el mérito y la carrera administrativa guardan una estrecha relación con la igualdad de oportunidades en el acceso, la permanencia y el ascenso en los cargos públicos, de modo que cualquier alteración significativa de estos elementos repercute en la garantía de condiciones equitativas para todos los aspirantes.

87. Por otro lado , la Corte ha reiterado el carácter obligatorio y vinculante de la lista de elegibles, con independencia del sistema de carrera al que pertenezca, pues ella genera un derecho subjetivo en cabeza de quienes la integran por haber superado las distintas etapas del concurso de méritos. Su consolidación depende del lugar que ocupa cada aspirante en la lista y del número de vacantes a proveer, y el derecho al nombramiento se materializa cuando se acredita que: (i) la persona participó en un concurso de méritos; (ii) su nombre integra la lista de elegibles; y (iii) existe una vacante para su designación [72] .

88. En este contexto, el ordenamiento distingue tres tipos de sistemas de carrera administrativa: Tabla 2. Categorías de sistemas de carrera administrativa Tipo de sistema Descripción Sistema general Se encuentra previsto en el artículo 125 de la Constitución Política para la mayoría de los empleos públicos, actualmente regulado por la Ley 909 de 2004.

Sistemas especiales Son de origen constitucional [73] , en la medida en que existe un mandato expreso del Constituyente para que ciertas entidades del Estado se organicen mediante sistemas de carrera distintos al general. Esto obedece a sus particularidades y a la complejidad de las funciones que desempeñan, lo que exige esquemas técnicos propios para la administración de personal [74] , regidos por sus propias autoridades [75] , las cuales gozan de facultad normativa directa para expedir los reglamentos necesarios para su adecuado funcionamiento [76] .

Por ello, se encuentran excluidos de la competencia asignada a la Comisión Nacional del Servicio Civil. Entre estos regímenes se encuentran los que aplican a los servidores públicos de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional [77] , la Rama Judicial [78] , la Fiscalía General de la Nación [79] , la Registraduría Nacional del Estado Civil [80] , la Contraloría General de la República [81] , la Procuraduría General de la Nación [82] y las universidades públicas [83] .

Sistemas específicos Son de origen legal [84] y su creación obedece a la singularidad de ciertas entidades, así como a la necesidad de contar con regulaciones particulares que respondan a la especificidad y complejidad de las funciones que le han asignado la Constitución o la ley [85] .

No obstante, no constituyen regímenes autónomos e independientes, sino que se derivan del régimen general de carrera y están sujetos a la administración y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil [86] .

Entre estos sistemas se encuentran los que rigen el personal que presta sus servicios en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), las Superintendencias, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, entre otros.

89. En otras palabras, los sistemas de carrera administrativa mencionados constituyen mecanismos de vinculación y promoción de los servidores públicos, diseñados para responder a las necesidades técnicas y funcionales de instituciones que cumplen misiones estratégicas para el Estado. Sobre las carreras especiales la Corte ha dicho que:

[R]esponden a la naturaleza de las entidades a las cuales se aplica, contienen regulaciones específicas para el desarrollo de la carrera y se encuentran en disposiciones diferentes a las que regulan el régimen general de carrera. Ha establecido también la Corte que estos regímenes especiales deben responder a un criterio de “razón suficiente” y que su constitucionalidad se encuentra condicionada a que respeten los principios y valores constitucionales que informan la carrera de la función pública, cuyo centro normativo es el concepto de “mérito” [87] .

90. No obstante, aunque coexisten sistemas especiales de carrera administrativa de origen constitucional o legal, sometidos a regulaciones particulares, todos deben observar los parámetros constitucionales que orientan el régimen

general de carrera [88] y, en particular, los principios de igualdad, mérito y estabilidad [89] . Esto se debe a que todos los sistemas comparten una misma naturaleza meritocrática y persiguen un fin común: garantizar el acceso a la función pública en condiciones de igualdad y no discriminación.

91. Bajo esta misma lógica, cuando se presentan vacíos normativos en los regímenes especiales y específicos de carrera administrativa, resulta procedente la aplicación supletoria de las disposiciones del sistema general de carrera [90] , de conformidad con lo previsto en el artículo 3 de la Ley 909 de 2004.

92. Ahora, si bien el legislador tiene competencia para regular la carrera administrativa, dicha facultad encuentra límites en los mandatos de la Constitución Política. En ese sentido, aunque le corresponde definir su diseño e implementación, así como establecer sistemas específicos de carrera [91] , esta potestad no puede ejercerse en desconocimiento de la esencia misma del sistema de carrera ni del principio del mérito que orienta la provisión de empleos en la administración pública. En consecuencia, el legislador debe orientar su actuación al cumplimiento de tres objetivos básicos: (i) asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación del servicio público; (ii) garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso, ascenso y permanencia en los cargos;

y (iii) proteger los derechos subjetivos consagrados en los artículos 53 y 125 de la Constitución Política [92] . 93. Sobre la igualdad de oportunidades en el acceso a cargos de carrera, la Corte Constitucional se pronunció en la Sentencia C-319 de 2010 para señalar que este derecho debe garantizarse en todos los ámbitos del servicio público, tanto en su dimensión negativa como en su dimensión positiva. La primera se refiere a la aplicación de un trato igualitario a todas las personas que aspiren a ocupar un cargo público, sin distinciones por razones de género, raza, condición social, creencia religiosa o militancia política. La segunda, por su parte, alude a la adopción de medidas positivas en favor de grupos que han sido históricamente discriminados en el acceso a cargos públicos.

94. En ese sentido, la Corte ha reconocido que los principios que rigen el acceso a la función pública no son incompatibles con la adopción de medidas en favor de determinados grupos poblacionales. Por el contrario, en atención al artículo 13 de la Constitución, el Estado tiene la obligación de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, sin que ello implique desconocer el principio constitucional del mérito. Desde esta perspectiva, el principio del mérito no es un criterio neutral, sino que debe operar en condiciones materiales de igualdad, lo cual impone al Estado el deber de asegurar que los procesos de selección no reproduzcan barreras estructurales que excluyan a ciertos grupos de la función pública. Por el contrario, exige la adopción de medidas orientadas a garantizar la participación efectiva de quienes se encuentran en condiciones de desventaja.

95. En aplicación de lo anterior, la Corte [93] ha analizado casos en los que el principio del mérito puede entrar en tensión con la garantía de igualdad material, como ocurre con la evaluación de aptitudes físicas de los aspirantes. En ese contexto, esta Corporación ha estudiado si este tipo de exigencias desvirtúa la meritocracia al introducir criterios ajenos a los conocimientos y destrezas del aspirante. Al respecto, concluyó que, si bien el Legislador puede definir los parámetros del mérito, no puede incorporar criterios de selección que resulten discriminatorios o irrazonables.

En esa línea, precisó que las exigencias relacionadas con condiciones psicofísicas o de salud solo son constitucionales si cumplen dos requisitos estrictos: (i) que los aspirantes sean previa y debidamente informados sobre las condiciones de salud que constituyen causales de exclusión; y (ii) que tales exigencias guarden una relación directa, razonable y proporcional con las funciones específicas del cargo a desempeñar.

96. A partir de estos criterios, y de conformidad con lo establecido en las sentencias C-331 de 2022 y C-513 de 2024, la Corte ha señalado que, de manera excepcional, es posible incorporar en las convocatorias criterios o parámetros relacionados con una condición de discapacidad o diversidad funcional para definir los cargos a los que las personas podrían aspirar. Sin embargo, tales restricciones solo resultan admisibles cuando están constitucionalmente justificadas,

guardan relación con las funciones del cargo, son conocidas previamente por los aspirantes y no se puedan compatibilizar con las capacidades diversas de la persona.

97. En resumen, el mérito es exigible en todos los sistemas de carrera administrativa, sin distinción, en la medida en que todos ellos comparten una misma finalidad constitucional: garantizar el acceso a los empleos públicos en condiciones de igualdad material. Este marco no solo limita el margen de configuración del legislador, sino que también impone la adopción de medidas que eviten la reproducción de barreras estructurales en los procesos de selección, lo cual adquiere especial relevancia en relación con las personas en situación de discapacidad, como se explicará a continuación.

5. El derecho al trabajo y al acceso a cargos públicos en igualdad de condiciones de las personas en situación de discapacidad [94] 98. La Constitución Política de 1991 otorgó al trabajo un rol central dentro del ordenamiento jurídico y lo contempló como uno de los pilares del Estado Social de Derecho [95] y como un presupuesto para la realización de un orden político, económico y social justo [96] .

Su protección constitucional [97] se fundamenta tanto en el derecho de las personas a acceder a un empleo como en la garantía de condiciones laborales dignas y justas. En esa línea, la Corte ha reconocido que el derecho al trabajo cumple una triple función en el orden constitucional: (i) es un criterio orientador de las políticas públicas de pleno empleo y de las medidas legislativas encaminadas a asegurar condiciones dignas y justas en el ejercicio de la profesión u oficio; (ii) es un principio rector que irradia el ordenamiento jurídico y limita la libertad de configuración del legislador a unas reglas mínimas en materia laboral; y (iii) es un derecho fundamental, con un núcleo de protección inmediato, así como con facetas de desarrollo progresivo [98] .

99. En su dimensión individual, la Corte también ha reconocido que el derecho al trabajo comprende la facultad de toda persona de escoger y ejercer una profesión u oficio en condiciones dignas y justas [99] , garantía que se encuentra estrechamente vinculada con el derecho al libre desarrollo de la personalidad [100] . En ese sentido, la libertad de elegir profesión u oficio constituye “una de las manifestaciones más relevantes del derecho que el individuo tiene a desarrollar libremente sus posibilidades personales” [101] . Por tanto, la posibilidad de acceder a un empleo [102] representa uno de los presupuestos esenciales del derecho al trabajo, el cual no se agota en su reconocimiento abstracto, sino que impone la adopción de medidas que hagan posible su ejercicio efectivo.

100. En este contexto, el derecho al trabajo de las personas en situación de discapacidad adquiere especial relevancia, en la medida en que el ejercicio de su autonomía, agencia e independencia económica resulta fundamental para la realización de sus derechos y para superar estereotipos y prejuicios que las conciben como una carga para la sociedad [103] y las excluyen de los escenarios productivos y sociales. En efecto, las personas en situación de discapacidad enfrentan barreras físicas, sociales e institucionales que limitan su acceso a oportunidades laborales y educativas [104] , lo cual incrementa su riesgo de pobreza, vulnerabilidad y marginación, así como las posibilidades de conseguir los recursos necesarios para garantizar su subsistencia [105] y para beneficiarse de algunos servicios y prestaciones del Sistema General de Seguridad Social.

101. Estas barreras no solo evidencian las desigualdades que enfrentan las personas en situación de discapacidad, sino que justifican la activación de mandatos constitucionales orientados a su superación. En particular, el artículo 13 que consagra el derecho a la igualdad, exige promover las condiciones para que sea real y efectiva. Ello no supone un trato uniforme, sino que demanda tratar de manera igual a quienes se encuentran en situaciones análogas y, a su vez, adoptar un trato diferenciado a favor de quienes se encuentran en condiciones de desventaja, como las personas en situación de discapacidad, quienes enfrentan barreras estructurales para acceder al trabajo en condiciones adecuadas, equitativas y accesibles [106] .

102. En desarrollo de este mandato de igualdad material, la Constitución prevé deberes específicos a cargo del Estado orientados a garantizar la inclusión efectiva de las personas en situación de discapacidad.

Así, el artículo 47 impone la obligación de adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social; el artículo 54 exige garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho al trabajo , en atención a sus condiciones de salud ; y el artículo 68 establece el deber de erradicar el analfabetismo y promover su acceso a la educación [107] .

103. En conjunto, estas disposiciones configuran un marco constitucional que impone al Estado la adopción de medidas orientadas a garantizar la inclusión social y el acceso efectivo al trabajo de las personas en situación de discapacidad. En el ámbito del empleo público, estos deberes adquieren especial relevancia, en la medida en que el Estado actúa como garante del derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad y del principio constitucional del mérito.

104. En consecuencia, el derecho al trabajo de las personas en situación de discapacidad impone al Estado deberes concretos, entre ellos, eliminar las barreras que dificultan el acceso a los cargos públicos y adoptar medidas afirmativas que compensen las situaciones de desventaja estructural que dificultan su participación en concursos de méritos en igualdad de condiciones.

105. Ahora, desde el derecho internacional se reconoce de manera general el derecho del trabajo en el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en los artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales. A su vez, la Organización Internacional del Derecho del Trabajo (OIT) ha adoptado diversos convenios que desarrollan las garantías asociadas a este derecho. En términos generales, estos instrumentos reconocen el trabajo como el derecho de toda persona que debe ser garantizado por los Estados en condiciones de igualdad y sin discriminación [108] .

106. En desarrollo de este marco general, diversos instrumentos internacionales establecen obligaciones específicas para garantizar el derecho al trabajo de las personas en situación de discapacidad en condiciones de igualdad. En particular, el Convenio 111 de la OIT [109] promueve la eliminación de la discriminación en el empleo y la garantía de la igualdad de oportunidades y de trato en el ámbito laboral. Por su parte, el Convenio 159 de la misma organización [110] establece la obligación de formular, aplicar y revisar políticas de readaptación profesional y empleo, con el fin de asegurar que esta población pueda acceder, conservar y progresar en un empleo en condiciones de igualdad, mediante la adopción de las medidas de adecuación necesarias.

107. En la misma línea, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad [111] obliga a los Estados a adoptar medidas para eliminar la discriminación y promover la integración de esta población en distintos ámbitos, entre ellos el empleo.

Asimismo, establece deberes en materia de sensibilización y de eliminación de prejuicios, estereotipos y prácticas discriminatorias, así como el compromiso de desarrollar medios y recursos que faciliten su vida de forma independiente y autosuficiente.

108. Posteriormente, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad [112] , adoptada por la ONU en el año 2006, introdujo un cambio de paradigma [113] en la comprensión de la discapacidad, al transitar de un modelo médico-rehabilitador a un modelo social y de derechos. Mientras el primero concibe la discapacidad como un problema individual que debe ser corregido o superado, el segundo la entiende como el resultado de la interacción entre las personas y las barreras del entorno.

109. Sobre el modelo rehabilitador, la Corte ha señalado que, aunque parte del reconocimiento de la dignidad humana, presenta limitaciones incompatibles con esta, en la medida en que no promueve la autonomía de las personas con discapacidad y tiende a privilegiar su “normalización”, con lo cual desconoce que las barreras que enfrentan provienen fundamentalmente de su entorno. Ello puede derivar en afectaciones graves a sus derechos, como la restricción de su capacidad de decisión o su internamiento forzado [114] .

110. En contraste, el modelo social de la discapacidad pone en el centro la dignidad, la autonomía y la inclusión plena y efectiva de las personas [115] .

Desde esta perspectiva, la discapacidad deja de concebirse como un problema individual y pasa a entenderse como el resultado de la interacción entre las personas que presentan alguna deficiencia física, mental, intelectual o sensorial y las barreras sociales, físicas e institucionales que limitan el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad.

En esa línea, este modelo exige identificar y transformar las condiciones del entorno que obstaculizan su participación efectiva en la sociedad [116] .

Como lo ha señalado la Corte, este enfoque no solo implica: un cambio de perspectiva, sino, ante todo, un llamado a la acción, pues exige a la sociedad la reestructuración de sus políticas, prácticas, actitudes, sistemas normativos y condiciones de accesibilidad con el propósito de eliminar las barreras que impiden la participación plena de las personas en situación de discapacidad [117] .

111. Este paradigma rechaza la idea de que la discapacidad sea una condición que deba ser tratada o corregida y, en su lugar, promueve el reconocimiento de las capacidades, aptitudes y destrezas de las personas [118] , con el fin de garantizar su participación plena en la sociedad en el marco de sus diferencias [119] . En consecuencia, las intervenciones del Estado deben orientarse a remover las barreras que limitan el ejercicio de sus derechos y a asegurar condiciones que favorezcan su autonomía, vida independiente e inclusión efectiva [120] .

112. Ahora bien, el modelo social de la discapacidad no constituye una simple aspiración. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad impone a los Estados obligaciones jurídicas orientadas a “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos de las personas con discapacidad [121] .

En ese marco, e l artículo 9 reconoce el derecho a la accesibilidad y establece el deber estatal de eliminar las barreras en entornos físicos y tecnológicos, como presupuesto para su participación plena en la vida en sociedad. Sobre la misma base, el artículo 27 concreta estas obligaciones en el ámbito laboral, al garantizar el derecho a trabajar en una labor libremente escogida, en igualdad de oportunidades y en entornos inclusivos y accesibles, incluido el sector público.

113. En desarrollo de lo anterior, este instrumento internacional establece la obligación de adoptar medidas dirigidas a garantizar la efectividad de los derechos de esta población. Entre dichas obligaciones se encuentran: (i) prohibir la discriminación por razones de discapacidad en todas las etapas del empleo; (ii) garantizar condiciones de igualdad en el acceso y permanencia en el trabajo;

(iii) promover el empleo de personas con discapacidad en el sector público; y (iv) adoptar medidas que permitan eliminar las barreras que persisten en los entornos laborales, entre ellas, la implementación de ajustes razonables. Estos ajustes consisten en modificaciones, adaptaciones y apoyos requeridos en casos particulares para garantizar el ejercicio de los derechos en condiciones de igualdad, cuando el entorno no es accesible [122] .

Pueden incluir, por ejemplo, la provisión de bienes, servicios y tecnologías de apoyo adecuados y asequibles. 114. De este marco normativo se desprende que las normas constitucionales y los instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad imponen deberes específicos al Estado para garantizar el derecho al trabajo de las personas

en situación de discapacidad. En particular, establecen obligaciones en materia de accesibilidad y de adopción de ajustes razonables, que no se limitan a promover el acceso formal al empleo, sino que exigen remover las barreras que dificultan la participación de esta población, así como adoptar las medidas necesarias para asegurar el desarrollo pleno de sus capacidades en el entorno laboral. De este modo, se busca garantizar que las personas con discapacidad puedan acceder y permanecer en el trabajo y, en particular, en el empleo público, en condiciones de igualdad.

5.1. Regulación nacional 115. El ordenamiento jurídico colombiano ha desarrollado, en distintos niveles, las obligaciones constitucionales e internacionales -en particular, las previstas en la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad- en materia de inclusión laboral, igualdad y ajustes razonables, las cuales concretan el derecho al trabajo y al acceso al empleo en condiciones de igualdad de las personas en situación de discapacidad. A continuación, se sintetizan las principales leyes que regulan estos temas.

Tabla 3. Síntesis de las leyes que contemplan medidas de protección en favor de las personas en situación de discapacidad Ley Resumen Ley 82 de 1988 Aprueba el Convenio 159 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la readaptación profesional y el empleo de personas en situación de discapacidad [123] , cuyo objetivo principal es facilitar la integración o reintegración plena de esta población a la sociedad mediante el acceso y la permanencia en un empleo. Asimismo, precisa que las medidas positivas encaminadas a lograr una igualdad efectiva no deben considerarse discriminatorias frente a los demás trabajadores [124] .

Ley 361 de 1997 Establece mecanismos de integración social para las personas con discapacidad, así como incentivos para su contratación en el sector privado [125] .

Además, prevé este criterio como factor de desempate en concursos públicos [126] y garantiza su estabilidad laboral reforzada, al prohibir el despido por motivos de discapacidad sin autorización previa y sin que exista una incompatibilidad demostrada con el cargo [127] .

Ley 762 de 2002 Aprueba la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, cuyo objetivo es prevenir y eliminar la discriminación contra esta población, así como promover su plena integración social. En ese marco, no pueden existir barreras injustificadas basadas en condiciones de discapacidad para acceder al empleo.

Ley 1145 de 2007 Organiza el Sistema Nacional de Discapacidad, con la finalidad de impulsar la formulación e implementación de la política pública de discapacidad, así como la coordinación entre el Estado, la sociedad civil y las personas con discapacidad.

Ley 1346 de 2009 Aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuyo propósito es promover, proteger y asegurar el goce pleno, y en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de esta población.

Ello incluye la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido, en entornos laborales abiertos, inclusivos y accesibles. Además, establece que las medidas específicas necesarias para alcanzar la igualdad real no se consideran discriminatorias [128] .

Ley Estatutaria 1618 de 2013 Esta ley estatutaria establece medidas de inclusión, acciones afirmativas y ajustes razonables, con el fin de eliminar barreras y cualquier forma de discriminación por razón de discapacidad, así como su inclusión en el entorno laboral. En lo que lo que respecta al derecho al trabajo y al acceso al empleo en condiciones de igualdad, establece el deber de:

(i) promover la vinculación de un porcentaje de personas con discapacidad en todos los niveles del Estado (nacional, departamental y municipal), en condiciones de accesibilidad e igualdad [129] ;

(ii) crear incentivos para fomentar su contratación en el sector privado, tales como puntaje adicional en procesos de licitación pública, concursos de méritos y contratación directa [130] ; la adjudicación preferente de contratos estatales; el acceso a créditos o subvenciones [131] y otros beneficios económicos que pueden ser definidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público [132] ;

y (iii) adecuar los lugares de trabajo para garantizar su accesibilidad, conforme a los postulados de diseño universal [133] . Ley 1996 de 2019 Establece medidas para garantizar el derecho al ejercicio pleno de la capacidad legal de las personas con discapacidad. Sustituye el modelo tradicional de incapacidad por un sistema de apoyos para la toma de decisiones, que reconoce la autonomía, independencia y dignidad. Además, consagra la presunción de capacidad para el ejercicio de los derechos laborales, lo que favorece su vinculación e inclusión en el empleo [134] , y ordena al Estado adoptar la reglamentación necesaria para garantizar, entre otros, su derecho al trabajo, así como la implementación de las medidas previstas en el artículo 13 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013 [135] .

Ley 2418 de 2024 También denominada “Ley de reserva de plazas para personas con discapacidad”, tiene como propósito principal adoptar medidas inclusivas dirigidas a esta población, aplicables a los concursos de ingreso y ascenso en el sistema general de carrera administrativa. Esta normativa busca superar las condiciones de desprotección y desigualdad de esta población mediante la adopción de medidas afirmativas y ajustes razonables que aseguren su ingreso efectivo al empleo público. En particular establece:

(i) Reserva de plazas del 7% en los concursos públicos, tanto de acceso como de ascenso. En caso de no existir suficientes aspirantes con discapacidad para cubrir este porcentaje, las vacantes se integrarán al proceso general de selección [136] .

(ii) Gratuidad en el acceso , mediante la exención total del pago de derechos de examen y de la certificación de discapacidad [137] . (iii) Flexibilización de la experiencia laboral , que no será un requisito determinante para el ingreso, en la medida en que la evaluación se orienta a un enfoque de capacidades, que reconoce las habilidades potenciales de las personas con discapacidad [138] .

(iv) Ajustes razonables y accesibilidad universal , mediante la implementación de adaptaciones en todas las etapas del concurso y, una vez vinculado el aspirante, en el lugar de trabajo, para garantizar un entorno laboral adecuado [139] .

Ley 2466 de 2025 Esta norma adicionó los numerales 13 y 17 del artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo, para establecer la obligación de implementar ajustes razonables en el lugar del trabajo y el deber de contratar un mínimo de trabajadores en situación de discapacidad, respectivamente.

116. En desarrollo de los mandatos previstos en estas leyes -en particular el literal f) del numeral 2 del artículo 13 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013- se expidió el Decreto 2011 de 2017 [140] , con el propósito de asegurar que el Estado adopte medidas de inclusión y acciones afirmativas en favor de las personas en situación con discapacidad en sus tres ramas del poder público. Esta reglamentación estableció cuotas mínimas de vinculación, calculadas en función del tamaño total de la planta de cada entidad [141] .

Para tal efecto, se fijaron porcentajes de cumplimiento progresivo en tres etapas: Tabla 4. Síntesis de las cuotas mínimas de personas con discapacidad en cumplimiento del Decreto 2011 de 2017 Tamaño de la planta 31 de diciembre de 2019 31 de diciembre de 2023 31 de diciembre de 2027 Menos de 1000 empleos 2% 3% 4% Entre 1001 y 3000 empleos 1% 2% 3% Mayores a 3001 empleos 0,5% 1% 2% 117.

Este decreto precisó que las cuotas mínimas de vinculación no afectan el mérito como criterio para el ingreso, permanencia y ascenso en la carrera administrativa y, en esa línea, el concurso de méritos debe garantizar el acceso en condiciones de igualdad a las personas en situación de discapacidad. Además, señaló que los porcentajes de vinculación

pueden cumplirse con personas que ya se encuentren vinculadas en la entidad, en cualquiera de los niveles jerárquicos y bajo cualquier modalidad de vinculación laboral. Además, para asegurar una inclusión efectiva, la norma dispuso la implementación de ajustes razonables [142] y la promoción de alternativas laborales que favorezcan a esta población, como el teletrabajo y los horarios flexibles .

118. Los porcentajes mínimos de vinculación laboral para personas con discapacidad en la planta global de entidades públicas se complementaron en el sistema general de carrera administrativa, con la Ley 2418 de 2024, objeto de análisis en la presente acción. Esta ley estableció una reserva del 7% de las plazas en los concursos de carrera administrativa y la gratuidad en el acceso a los exámenes para esta población, como se refirió en la tabla 4. Así, más que desarrollar una regulación técnica y específica del régimen general de carrera, la ley buscó incorporar medidas inclusivas orientadas a garantizar la participación de las personas con discapacidad en atención en los concursos públicos, en atención al mandato de igualdad material y a las obligaciones internacionales que tienen origen en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

119. En conclusión, se evidencian avances normativos relevantes orientados a desarrollar los mandatos constitucionales e internacionales en materia de inclusión laboral de las personas en situación de discapacidad, mediante la adopción de acciones afirmativas y el reconocimiento de la obligación de implementar ajustes razonables para garantizar su accesibilidad en los entornos laborales. No obstante, la Corte, en la Sentencia T-425 de 2022, identificó vacíos en el cumplimiento de la función reglamentaria del Gobierno [143] y señaló que la ausencia de regulación no justifica la omisión en la garantía de estos derechos. En todo caso, la efectividad de este marco depende de su implementación y del compromiso de las entidades públicas y del sector privado para eliminar barreras estructurales y cerrar la brecha laboral de esta población.

5.2. Evolución jurisprudencial sobre los deberes estatales en materia laboral respecto de las personas en situación de discapacidad 120. En línea con el marco normativo previamente expuesto, la jurisprudencia constitucional ha consolidado de manera progresiva el tránsito de una visión medicalizada de la discapacidad hacia el modelo social, así como la definición de obligaciones concretas del Estado en materia de trabajo y acceso al empleo público. Este proceso ha implicado reconocer la situación de exclusión que enfrentan las personas con discapacidad como resultado de barreras sociales e institucionales, lo que exige respuestas estatales orientadas a su inclusión efectiva.

121. A partir de este cambio de paradigma, la Corte ha precisado algunas de las obligaciones específicas del Estado y de los empleadores frente a las personas en situación de discapacidad. En esa línea, decisiones como la T-440 de 2017 [144] resaltan el deber de promover vinculación de esta población en el sector público, así como el derecho a la reubicación laboral de quienes enfrentan una condición de discapacidad y, de ser necesario, el deber de brindarles la capacitación requerida para el desempeño de nuevas funciones.

122. Por su parte, las sentencias T-328 de 2022 [145] y T-425 de 2022 [146] desarrollaron el alcance de los ajustes razonables, especialmente en escenarios de ingreso, evaluación, reintegro o reincorporación. En esta última, la Corte enfatizó que la obligación de adoptar ajustes razonables es de resultado y no de medio, lo que implica que deben ser eficaces para eliminar las barreras existentes. Posteriormente, en la Sentencia T-062 de 2025 [147] , la Corte protegió, por primera vez, el derecho a la implementación efectiva de ajustes razonables en el ejercicio de un cargo público, al reconocer que la ausencia de apoyos adecuados puede imponer cargas indebidas a las personas con discapacidad y obstaculizar el desempeño de sus funciones.

123. Este desarrollo ha tenido también un impacto en sede de control abstracto de constitucionalidad. En la Sentencia C-513 de 2024, la Corte reiteró que la condición de discapacidad no puede constituir una causal de exclusión del empleo público, salvo que exista una incompatibilidad evidente e insuperable para ejercer las funciones esenciales del cargo. En

ese contexto, declaró inexequibles expresiones normativas [148] que impedían a las personas en situación de discapacidad ejercer la función notarial [149] .

124. Esta evolución jurisprudencial se articula, además, con el reconocimiento de las personas en situación de discapacidad como sujetos de especial protección constitucional, lo que impone deberes reforzados orientados a garantizar su inclusión plena [150] .

Asimismo, se vincula con el principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales, que impide adoptar medidas que impliquen retrocesos en su protección o que restrinjan el ejercicio pleno de sus derechos [151] .

125. En síntesis, los derechos humanos de las personas en condición de discapacidad gozan de especial protección en el ámbito internacional, constitucional y legal. Estos instrumentos parten del reconocimiento de la igualdad y de la necesidad de remover las barreras del entorno que afectan su integración, participación y el ejercicio de sus derechos. En esa línea, l a evolución jurisprudencial evidencia la consolidación de un modelo que no solo prohíbe la discriminación, sino que exige la adopción de medidas positivas para garantizar el acceso efectivo al empleo, la permanencia en el cargo y la estabilidad laboral de las personas con discapacidad, tanto en el sector público como en el privado.

6. Panorama del acceso al empleo público de las personas en situación de discapacidad y la adopción de acciones afirmativas 126. La situación de las personas en condición de discapacidad no puede entenderse como el resultado de una limitación individual, sino como la expresión de barreras estructurales que restringen su participación plena en la sociedad. En particular, el acceso al trabajo -y, de manera especial, el empleo público- continúa marcado por profundas desigualdades que no obedecen a la ausencia de capacidades, sino a entornos que no han sido diseñados para incorporar la diversidad al tejido social. Estas barreras, de carácter físico, comunicativo y actitudinal, presentes tanto en las instituciones como en el espacio público, no solo limitan las oportunidades, sino que reproducen ciclos de exclusión, pobreza y marginación.

127. En este contexto, la Corte Constitucional en las sentencias T-062 y C-269 de 2025 examinó el panorama actual de las personas con discapacidad y evidenció una realidad que exige respuestas legislativas y constitucionales orientadas a garantizar la igualdad material y su inclusión efectiva. Entre los aspectos más relevantes que se destacan en estas decisiones se encuentran las siguientes:

(i) A nivel mundial, solo el 27% de las personas con discapacidad en edad de trabajar se encuentran empleadas, mientras que el 56% de las personas sin discapacidad cuentan con un empleo. En esa misma línea, se evidencia una brecha cercana al 30% en las tasas de participación laboral entre las personas con y sin discapacidad [152] .

(ii) Las personas con discapacidad presentan mayores tasas de desempleo, perciben salarios más bajos y enfrentan peores condiciones de contratación y estabilidad laboral que el resto de la población. De hecho, tienen una mayor probabilidad de desempeñarse en empleos precarios, al concentrarse en el sector informal, en trabajos independientes o a tiempo parcial, y de ser objeto de diversas formas de discriminación [153] .

Además, se dedican en una mayor proporción a tareas domésticas [154] y a ejercer labores de cuidado [155] . (iii) Las cifras de pobreza de los hogares con personas en situación de discapacidad son superiores a las de la población general. Por ejemplo, para el 2021, el 74.4% de los hogares se ubicaba en viviendas clasificadas en los estratos 1 y 2, mientras que apenas el 1.1% se encontraba en estratos de mayores ingresos. Además, existe evidencia creciente de que la discapacidad se asocia con menores niveles de educación y de acceso a servicios de salud, así como a una mayor exclusión social, especialmente en regiones con altos niveles de pobreza.

(iv) En educación, los niños, niñas y adolescentes con discapacidad acceden a educación formal en una proporción mucho menor que los menores de edad sin discapacidad [156] .

Además, el nivel educativo más alto alcanzado por personas con discapacidad es comparativamente inferior al que tienen las personas sin discapacidad.

(v) Las barreras sociales y la discriminación asociadas con la discapacidad se relacionan con una mayor probabilidad de que estas personas y sus hogares perciban ingresos por debajo de la línea de pobreza. A ello se suman los mayores costos que deben asumir para atender las necesidades de asistencia y cuidado que, en muchos casos, requieren las personas con discapacidad.

128. A partir de este marco, es necesario examinar el panorama actual del acceso al empleo -en particular, al empleo público- de las personas en situación de discapacidad, con el fin de identificar las barreras y las brechas que persisten frente al resto de la población. Este análisis resulta pertinente para establecer la necesidad de adoptar medidas orientadas a garantizar la igualdad material y la inclusión efectiva de esta población en el servicio público.

129. La Ley Estatutaria 1618 de 2013 define a las personas con discapacidad como aquellas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones. Asimismo, la norma identifica las barreras que pueden afectar el ejercicio sus derechos, las cuales pueden ser de carácter actitudinal, comunicativo o físico [157] .

130. Para la identificación de la población con discapacidad, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) aplica los lineamientos del Washington Group on Disability Statistics , basados en una lista corta de actividades básicas de la vida diaria y en distintos niveles de dificultad para realizarlas [158] . En este marco, el DANE identifica como personas con discapacidad a aquellas que reportan los dos niveles más altos de dificultad entre “no puede hacerlo” [159] y “sí con mucha dificultad” [160] en al menos una de las siguientes dimensiones: visión, audición, movilidad, manipulación de objetos, funciones cognitivas, autocuidado, comunicación e interacción social [161] .

131. Con base en este criterio, el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 identificó un total de 3.134.037 personas con dificultades para realizar actividades básicas de la vida diaria, lo que equivale al 7,1% de la población nacional. De este grupo, 1.784.372 personas -es decir, el 4,07% de la población del país- reportaron dificultades en los niveles de mayor severidad [162] .

132. Más recientemente, según los datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) para el trimestre octubre a diciembre de 2025, la población con discapacidad en Colombia en los niveles de mayor severidad aumentó en comparación con el Censo de 2018, pues se estima en aproximadamente 2.363.605 personas. Esta cifra corresponde al 4,5% de la población total del país, que para ese mismo trimestre ascendía a cerca de 52,25 millones de habitantes [163] .

133. En materia de empleo, las cifras muestran que las personas con discapacidad participan menos en el mercado laboral que las personas sin discapacidad. En particular, presentan menores niveles de participación y de ocupación, así como una tasa de desempleo más alta. Estas diferencias se ilustran en el siguiente gráfico del DANE correspondiente al trimestre octubre a diciembre de 2025:

Figura 1. Tasa global de participación (TGP), tasa de ocupación (TO) y tasa de desempleo (TD) de la población con y sin discapacidad, oct-dic de 2025.

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], “Boletín técnico. Mercado laboral de la población con discapacidad, trimestre octubre – diciembre 2025”.

134. En conjunto, estas cifras evidencian una brecha estructural en el acceso al empleo de las personas con discapacidad. Para el trimestre de octubre a diciembre de 2025, la tasa de ocupación de esta población fue del 21,1%, frente al 61,8% de las personas sin discapacidad. Esto significa que, de cada 100 personas con discapacidad en edad de trabajar, solo 21

tenían empleo, mientras que en la población sin discapacidad esta cifra ascendía a 62. En otras palabras, las personas con discapacidad tienen cerca de tres veces menos probabilidades de conseguir empleo frente a una persona sin discapacidad.

135. Esta diferencia se explica, en gran medida, por la baja participación de esta población en el mercado laboral. La tasa global de participación –que incluye tanto a quienes trabajan como a quienes buscan empleo- fue del 23,1% para las personas con discapacidad, frente al 67% de las personas sin discapacidad. Esto significa que solo 23 de cada 100 personas con discapacidad participan en el mercado laboral, mientras 77 permanecen por fuera de este, lo que refleja la existencia de barreras que desincentivan o dificultan la búsqueda de empleo. En términos generales, estas cifras evidencian una situación de exclusión estructural, cuyo rasgo principal es la limitada integración de las personas con discapacidad en el mercado laboral.

136. Ahora, teniendo en cuenta el número de personas identificadas en los niveles de mayor severidad en la Gran Encuesta Integrada de Hogares para el trimestre de octubre a diciembre de 2025 y la tasa de ocupación, apenas unas 448.000 personas con discapacidad tenían algún tipo de empleo durante ese periodo [164] . Aunque esta encuesta no desagrega directamente la categoría de empleo formal, sí permite aproximarse a ella a través de la posición ocupacional. Así las cosas, para el trimestre referido la ocupación de las personas con discapacidad fue la siguiente:

Tabla 5. Posición ocupacional de las personas con discapacidad Posición ocupacional Número de personas % Trabajador por cuenta propia 250.600 55,9% Obrero o empleado particular 122.800 27,4% Jornalero o peón 19.000 4,2% Empleado doméstico 18.000 4,2% Trabajador familiar sin remuneración 14.200 3,2% Patrón o empleador 12.100 2,7% Obrero o empleado del gobierno 10.200 2,3% Fuente:

Elaboración propia con base en DANE (2026) Anexo estadístico: Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) – Mercado laboral de la población con discapacidad, trimestre octubre–diciembre 2025 137.

Con base en la posición ocupacional registrada por el DANE, se observa que aproximadamente 133.000 personas con discapacidad se encontraban vinculados como empleados en el sector privado (obrero o empleado particular) o en el sector público (obrero o empleado del gobierno). Esta cifra representa el 29,7% de las personas con discapacidad ocupadas y apenas el 5,6% del total de la población con discapacidad en edad de trabajar. En contraste, más de la mitad de esta población (el 55,9 %) trabaja por cuenta propia , una categoría que, en el contexto colombiano, suele estar asociada a condiciones de informalidad laboral .

138. En cuanto a las personas con discapacidad vinculadas al sector público, según el Portal de Inclusión Pública del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), con corte de 31 de diciembre de 2024 se registran 18.297 personas con discapacidad vinculadas y/o contratadas en entidades estatales. De estas, 14.841 cuentan con vinculación laboral y 3.456 son contratistas [165] . La siguiente tabla presenta la distribución de esta población según el tipo de vinculación:

Figura 2. Personas en condición de discapacidad en empleos públicos Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública. (2025). Informe sobre el estado de cumplimiento del Decreto 2011 de 2017 (versión 01, julio de 2025; datos con corte a 31 de diciembre de 2024). Dirección de Empleo Público [166] .

139. De acuerdo con la tabla anterior, únicamente 3.264 personas con discapacidad ocupan cargos de carrera administrativa en propiedad, lo que equivale a cerca del 23% del total de esta población vinculada al sector público. En relación con la población total con discapacidad en Colombia, esta cifra evidencia que menos del 0,14% accede a cargos de carrera administrativa. En cuanto a la distribución institucional, 4.242 servidores con discapacidad se encontraban vinculados en entidades del orden nacional y 9.938 en entidades del orden territorial. En total, 1.153 entidades públicas reportaron al menos una persona con discapacidad vinculada en sus plantas de personal [167] .

140. Aunque estas cifras evidencian un incremento progresivo en la vinculación de personas con discapacidad al empleo público, siguen siendo reducidas en relación con el tamaño de esta población en el país y con el total de empleos del sector público. En este contexto, el Gobierno nacional fijó como meta del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 llegar a 20.000 personas con discapacidad vinculadas al sector público al finalizar el cuatrienio. La tendencia ha sido creciente: en 2023 se registraron 11.424 servidores y 2.157 contratistas; en 2024, 14.180 servidores y 2.942 contratistas; y en 2025 el acumulado asciende a 18.297 [168] .

141. Por otro lado, el Departamento Administrativo de la Función Pública ha recopilado información sobre el cumplimiento de las cuotas mínimas de vinculación en el empleo público previstas en el Decreto 2011 de 2017 [169] , conforme a los porcentajes en la tabla 4. Para efectos ilustrativos, la Corte revisó los datos correspondientes a cinco sistemas específicos y cinco sistemas especiales de carrera administrativa, con el fin de verificar el nivel de cumplimiento de las entidades que los integran. A continuación, se presenta una tabla con el número de personas con discapacidad vinculadas y el déficit de vinculación necesario para cumplir con lo dispuesto en dicha reglamentación:

Tabla 6. Cuotas cumplimiento Decreto 2011 de 2017 Cuotas y Vinculación de PcD por Entidad Entidad Cuota PcD a Vincular (2023) Servidores PcD Vinculados Personas que faltan por vincular INPEC 186 161 25 DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales) 219 152 67 DAPRE (Depto. Administrativo de la Presidencia) 20 29 0 Superintendencia Financiera de Colombia 25 18 7 Ejército Nacional de Colombia 59 74 0 Policía Nacional (Dirección General) 32 45 0 Fiscalía General de la Nación 248 501 0 Registraduría Nacional del Estado Civil 41 48 0 Rama Judicial (Tribunales y Juzgados) 325 0 325 Rama Judicial (Corte Suprema de Justicia) 27 0 27 Rama Judicial (Consejo de Estado) 23 0 23 Rama Judicial (Corte Constitucional) 11 0 11 Docentes (Total Nacional) No especificada 5589 No especificada Fuente:

Elaboración propia con base en Departamento Administrativo de la Función Pública. (2025). Informe sobre el estado de cumplimiento del Decreto 2011 de 2017 (versión 01, julio de 2025; datos con corte a 31 de diciembre de 2024).

Dirección de empleo público [170] . 142. En relación con el sector educativo, es importante señalar que el informe no consolida una cifra global para todo el magisterio en una sola tabla, ya que estos datos se encuentran distribuidos entre distintas plantas territoriales y nacionales. No obstante, se observa que la vinculación de personas con discapacidad en instituciones educativas específicas representa una proporción significativa frente a las vinculadas en el sector público.

143. En el caso de las entidades que integran la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación se destaca, al superar su cuota de 248 con un total de 501 vinculados. Por su parte, las altas cortes, así como los tribunales y juzgados, no registraron personas con discapacidad vinculadas bajo los parámetros del decreto en el informe analizado.

144. Si bien se observan avances progresivos en la vinculación de las personas con discapacidad y el cumplimiento parcial de las cuotas mínimas dispuestas en el Decreto 2011 de 2017, dichos esfuerzos aún resultan insuficientes, pues la presencia de esta población en cargos de carrera administrativa sigue siendo mínima en relación con el peso poblacional y con el total de empleos disponibles en el Estado. Estas cifras no solo reflejan una baja inclusión, sino también la persistencia de barreras estructurales que limitan el acceso efectivo a los concursos de méritos.

145. El panorama descrito revela que persisten brechas significativas en términos de participación, ocupación, estabilidad y accesibilidad de la población con discapacidad. Estas circunstancias no solo evidencian una situación de desigualdad material, sino que justifican la adopción de acciones afirmativas dirigidas a eliminar barreras, compensar desventajas históricas y garantizar la inclusión efectiva de esta población en los procesos de acceso, ascenso y permanencia en el servicio público.

146. Sobre la implementación de acciones afirmativas, la Corte Constitucional en la Sentencia T-097 de 2016 señaló que: La Constitución fija unos deberes precisos para el Estado, de adelantar acciones afirmativas en favor de todas aquellas

personas que se encuentran en las mencionadas circunstancias, a quienes debe garantizar no solo las condiciones para equilibrar su desventaja fáctica sino, sobre todo, a fin de lograr su integración real a la sociedad. Si el Estado omite diferenciar positivamente en los eventos de personas en situación de discapacidad permite que la condición natural de desigualdad y desprotección en que se hallan se mantenga y les impide participar e integrarse socialmente, ejercer plenamente sus prerrogativas y asumir sus obligaciones; en otros términos vulnera sus derechos fundamentales [171] .

147. Por ello, la implementación de acciones afirmativas en favor de las personas en situación de discapacidad encuentra fundamento en las obligaciones ineludibles del Estado colombiano en materia de no discriminación, igualdad material y provisión de ajustes razonables. Estas obligaciones se derivan tanto de las normas constitucionales como de aquellas internacionales que integran el bloque de constitucionalidad, en especial de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la cual introdujo el modelo social de la discapacidad y, con él, el deber de garantizar la accesibilidad, la adecuación y la inclusión de las personas en situación de discapacidad en todos los entornos institucionales.

7. Examen de constitucionalidad del artículo 2 de la Ley 2418 de 2024 148. Como se indicó, la Ley 2418 de 2024, también conocida como “Ley de Reserva de Plazas”, estableció un conjunto de medidas afirmativas en favor de las personas en situación de discapacidad, con el propósito de garantizar su participación en los concursos de méritos y, con ello, su acceso al empleo público en condiciones de igualdad material. Entre estas medidas se encuentran la reserva obligatoria de al menos el 7% de las vacantes, la exoneración del pago de los derechos de examen, la certificación gratuita de la discapacidad y la adopción de ajustes razonables en todas las etapas del proceso de selección.

149. Desde esta perspectiva, la Ley 2418 de 2024 no tuvo por objeto establecer una regulación técnica o específica del régimen general de carrera administrativa. Por el contrario, buscó incorporar medidas de inclusión dirigidas a promover la participación de esta población en los concursos públicos, en desarrollo del mandato de igualdad y de las obligaciones asumidas por el Estado en virtud de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Sin embargo, las medidas previstas en dicha ley no se extienden a las personas con discapacidad que aspiren a participar en los concursos de méritos de los sistemas especiales y específicos de carrera.

150. En este marco, la demanda plantea una tensión constitucional entre la facultad del legislador para adoptar acciones afirmativas orientadas a garantizar el acceso de las personas en situación de discapacidad a cargos públicos en el sistema general de carrera administrativa y la omisión de extender el ámbito de aplicación de dichas medidas a los sistemas especiales y específicos de carrera. En consecuencia, corresponde a la Corte determinar si el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa.

151. Para llevar a cabo este examen, es preciso recordar que, de manera reiterada, la Corte Constitucional ha señalado que las omisiones legislativas se presentan “cuando el legislador no cumple un deber de acción expresamente señalado por el Constituyente” [172] . Estas omisiones pueden ser absolutas o relativas. Las primeras “consisten en la falta total de regulación normativa referida a un aspecto cualquiera de la realidad regulable” [173] .

En tales casos, ante la ausencia de un texto normativo susceptible de confrontarse con la Constitución, esta Corte ha señalado que carece de competencia para efectuar un control de constitucionalidad [174] .

152. Por su parte, las omisiones legislativas relativas se configuran cuando el legislador, al regular o estructurar una institución, omite una condición o un elemento que, de acuerdo con la Constitución, constituye una exigencia esencial para su armonización [175] . En otras palabras, esta omisión tiene lugar cuando, al regular una materia específica, el legislador guarda silencio o excluye una previsión normativa que resulta indispensable para que la disposición legal sea constitucional, “ de modo que su ausencia constituye una imperfección del régimen que lo hace inequitativo, inoperante

o ineficiente ” [176] . En estos eventos, la omisión puede ser objeto de control por parte de esta Corte en el marco de la acción pública de inconstitucionalidad.

153. El debate se suscita a partir de la ausencia parcial de regulación, que puede resultar arbitraria, inequitativa o discriminatoria en perjuicio de garantías constitucionales como la igualdad y el debido proceso [177] . Asimismo, debe demostrarse que dicha omisión constituye un incumplimiento de un deber específico impuesto al legislador por la Constitución Política. Además, la jurisprudencia constitucional [178] ha señalado que, para establecer si el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa se debe descartar la configuración de una omisión legislativa absoluta [179] y demostrar que, en el marco de una regulación o el diseño de una institución, el legislador dejó de incluir una condición, un sujeto, una situación o un ingrediente normativo que resultaba exigible a la luz de la Constitución.

154. Para ello, debe acreditarse [180] : (i) la existencia de una norma respecto de la cual se predica la omisión y que excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos equivalentes o asimilables o, en su defecto, que no incluya determinado elemento o ingrediente normativo; (ii) la existencia de un deber específico impuesto por el Constituyente al legislador que habría sido desconocido, lo cual ocurre cuando el legislador incumple una obligación de hacer prevista en la Constitución; (iii) que la exclusión tácita o expresa de los casos o ingredientes carezca de una razón suficiente, lo que supone verificar el fundamento que tuvo en cuenta el legislador para omitir el elemento al expedir la norma, a fin de establecer si consistió en un ejercicio caprichoso o si, por el contrario, existen argumentos que permitan desconocer tal elemento; y (iv) que dicha exclusión, carente de justificación y objetividad, genera una desigualdad negativa frente a quienes se encuentran amparados por las consecuencias de la norma. Esta última exigencia es aplicable sólo en aquellos casos en los que se afecte el principio de igualdad.

155. En términos de la Corte, el cargo por omisión legislativa relativa exige “justificar por qué la norma debería incluir a personas no contempladas, prever determinadas consecuencias jurídicas, incorporar un ingrediente normativo indispensable para su compatibilidad con la Constitución, o establecer una condición necesaria para su validez constitucional” [181] .

Adicionalmente, la Corte ha precisado que resulta relevante establecer si la omisión se desprende a primera vista de la norma acusada o si, por el contrario, se trata de disposiciones completas, coherentes y suficientes que regulan situaciones distintas [182] .

156. La disposición normativa sobre la que recae la acusación y la exclusión de casos equivalentes o asimilables. En efecto, la Ley 2418 de 2024 adoptó medidas afirmativas en favor de las personas con discapacidad consistentes en la reserva del 7% de las vacantes, la gratuidad en la inscripción y en la certificación de la discapacidad, así como la adopción de ajustes razonables durante las diferentes etapas del proceso de selección. Sin embargo, el título y los artículos 1 y 2 de dicha ley limitaron expresamente su objeto, alcance y ámbito de aplicación a los concursos del sistema general de carrera administrativa, con lo cual el legislador omitió extender estas medidas a los concursos públicos de los sistemas especiales y específicos de carrera.

157. En línea con lo anterior, la Corte considera que los supuestos comparables corresponden a las personas con discapacidad que aspiran a participar en procesos de selección para el acceso y ascenso en la función pública regidos por el principio del mérito. Es consecuencia, la comparación debe realizarse entre las personas con discapacidad que aspiran a participar en concursos del sistema general de carrera administrativa y aquellas que participan o podrían participar en los sistemas especiales y específicos de carrera. Lo anterior, por cuanto todos los sistemas de carrera administrativa comparten una finalidad común: garantizar el acceso a los cargos públicos con fundamento en criterios de igualdad, objetividad y mérito.

158. El sistema general, de un lado, y los sistemas especiales y específicos, de otro, son equiparables porque, aunque cuentan con regulaciones propias, comparten una misma naturaleza meritocrática, finalidad constitucional y principios rectores de acceso al empleo público. Si bien estos sistemas presentan diferencias en cuanto a su origen normativo, las reglas que regulan la administración y gestión del personal, así como la complejidad de las funciones que desempeñan y, en el caso de los sistemas especiales de origen constitucional, las entidades encargadas de su administración, todos resultan equiparables en diversos aspectos fundamentales.

159. En particular, comparten la finalidad de garantizar el acceso al empleo público en condiciones de igualdad, bajo el mérito como criterio transversal para el ingreso, permanencia y ascenso en el servicio público, a través del concurso público de méritos como mecanismo objetivo de selección. En todos los casos, deben respetar los principios de igualdad de oportunidades, mérito, transparencia y estabilidad que orientan la función pública.

160. Además, los sistemas específicos de carrera se derivan del régimen general y están sometidos a la administración y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Por su parte, aunque los sistemas especiales de origen constitucional gozan de autonomía para regular determinados aspectos de la carrera administrativa, se integran al modelo general en cuanto a los principios que orientan el acceso y permanencia en el empleo público y, ante la existencia de vacíos normativos, admiten la aplicación supletoria de las disposiciones generales de carrera. Desde esta perspectiva, el sistema general y los sistemas especiales y específicos de carrera administrativa comparten una misma finalidad institucional y reglas funcionalmente equivalentes para el acceso al empleo público, lo que permite establecer un criterio válido de comparación entre ellos.

161. Por otro lado, desde la perspectiva de las personas aspirantes en situación de discapacidad, también existe una situación equiparable. En efecto, con independencia del sistema de carrera al que aspiren, son titulares de una protección constitucional reforzada y enfrentan barreras estructurales similares, sin distinción del régimen de carrera al que aspiren, lo que exige un tratamiento igual desde el punto de vista constitucional.

162. En línea con lo anterior, tanto quienes aspiran a ingresar al sistema general como quienes lo hacen a los sistemas especiales y específicos deben acceder a los cargos mediante concursos de méritos, lo que implica someterse a las reglas de evaluación basadas en capacidades, conocimientos y competencias. Asimismo, las personas con discapacidad enfrentan las mismas barreras físicas, comunicativas y actitudinales, con independencia del sistema de carrera administrativa aplicable. Por ello, en todos los casos el Estado tiene el deber de adoptar medidas de accesibilidad y ajustes razonables que permita remover tales obstáculos y garantizar condiciones efectivas de igualdad en los procesos de selección.

163. Por todo lo dicho, tanto en el sistema general como en los sistemas específicos y especiales concurren dos elementos relevantes: (i) la misma finalidad constitucional de garantizar el acceso meritocrático a la función pública y (ii) la existencia de barreras estructurales que afectan de manera similar a las personas con discapacidad y justifican la adopción de medidas orientadas a asegurar su participación en condiciones de igualdad.

164. La omisión no puede entenderse superada mediante la aplicación supletoria de la Ley 909 de 2004. Aunque el artículo 3 de la Ley 909 de 2004 prevé la aplicación supletoria de sus disposiciones a los regímenes especiales en caso de vacíos normativos, de ello no se sigue que las acciones afirmativas previstas en la Ley 2418 de 2024 resulten automáticamente aplicables a los sistemas especiales y específicos de carrera administrativa. Como se explicó al examinar la aptitud de la demanda, solo algunas disposiciones de esa ley modifican directamente la Ley 909 de 2004, y lo hacen en aspectos de carácter general [183] , como la incorporación de la accesibilidad universal como principio de la función pública (artículos 3 y 5) o la modificación de la definición de la carrera administrativa (artículo 4).

165. Si bien, estas disposiciones pueden orientar el ingreso y ascenso en los distintos sistemas de carrera, ello no basta para extender, por vía supletoria, la totalidad de las acciones afirmativas y ajustes razonables previstos en la Ley 2418 de 2024 a los sistemas especiales y específicos de carrera. Esta conclusión adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que la protección de las personas con discapacidad no responde únicamente a criterios legales, sino que encuentra fundamento en los principios constitucionales de igualdad material y protección reforzada, así como en obligaciones internacionales y desarrollos jurisprudenciales.

166. De hecho, como anteriormente se indicó, las intervenciones recibidas en este proceso evidencian la falta de certeza sobre el alcance de dicha aplicación supletoria. Mientras el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación sostuvieron que las medidas previstas en la Ley 2418 no resultan aplicables al sistema especial de la Rama Judicial por contar con un régimen propio de provisión de cargos, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales señaló que, en virtud de una remisión normativa expresa contenida en su legislación especial, dichas medidas sí son aplicables a sus procesos de selección .

167. En este contexto, dejar una materia de tan alta relevancia constitucional a interpretaciones fragmentadas de regulaciones especiales o a la interpretación subjetiva de las autoridades encargadas de administrar los distintos sistemas de carrera puede generar tratamientos desiguales y afectar de manera diferenciada a las personas con discapacidad.

168. Al limitar la aplicación de las medidas afirmativas de la Ley 2418 de 2024 y no extenderlas en los sistemas especiales y específicos de carrera, el legislador incumplió deberes constitucionales.

En efecto, omitió garantizar el acceso al empleo público en condiciones de igualdad para las personas en situación de discapacidad en todos los sistemas de carrera administrativa, al circunscribir las acciones afirmativas previstas en la Ley 2418 de 2024 únicamente a los concursos del sistema general. En este contexto, la norma omitió incluir un sujeto de protección, esto es, las personas con discapacidad que aspiran a participar en los concursos de méritos en los regímenes especiales y específicos de carrera, como ya se dijo. Esta omisión resulta relevante, en tanto dichas medidas son necesarias para que el principio del mérito opere en condiciones reales de equidad para esta población.

169. En particular, conforme a los artículos 13 y 40.7 de la Constitución Política, el Estado tiene el deber de garantizar el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad material. Este mandato no se agota en un trato formalmente igual, sino que exige la adopción de medidas diferenciadas en favor de quienes se encuentran en situación de desventaja. En el caso de las personas en situación de discapacidad, ello implica eliminar las barreras que afectan su acceso e inclusión en los concursos públicos. Por tanto, la limitación del ámbito de aplicación de la norma cuestionada impide asegurar este trato diferenciado en todos los sistemas de carrera administrativa.

170. Además, los artículos 47 y 54 de la Constitución imponen mandatos específicos de protección reforzada para las personas con discapacidad, que exigen al Estado promover su integración social y laboral y garantizar el ejercicio de su derecho al trabajo en condiciones de igualdad. Estos mandatos implican el deber de remover las barreras que obstaculizan su participación plena en la vida social, económica y laboral, así como de adoptar medidas diferenciadas que compensen las desventajas que históricamente han enfrentado. En consecuencia, una medida que limite el alcance de las acciones afirmativas dirigidas a esta población desconoce el contenido de dichos mandatos y compromete la efectividad de su derecho de acceso al empleo público.

171. Como se explicó, el acceso al empleo público debe garantizarse en condiciones reales de igualdad en todos los órganos del Estado, lo cual supone que el principio del mérito opere en condiciones materiales de equidad, conforme a los artículos 13 y 125 de la Constitución. En efecto, el mérito es un criterio transversal a todos los sistemas de carrera administrativa, pero no es neutro, por lo que deben adoptarse las medidas adecuadas para que el principio del mérito se

aplique en condiciones que eliminen las barreras del entorno que impiden que las personas con discapacidad se puedan integrar al tejido social.

172. En esa línea, la falta de inclusión de los sistemas especiales y específicos del ámbito de aplicación de las medidas previstas en la Ley 2418 de 2024 genera condiciones desiguales entre aspirantes, según el sistema de carrera al que concursen. Sin la eliminación de las barreras sociales y del entorno que afectan la participación de las personas con discapacidad, no es posible asegurar su participación en igualdad de oportunidades en todos los concursos de méritos.

173. Lo anterior, a su vez, desconoce la obligación de garantizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, particularmente en el ámbito del empleo público. El Estado, en su condición de garante, está llamado a adoptar medidas en todas las ramas del poder y niveles de la administración que eliminen las barreras de acceso al empleo público, de modo que las personas con discapacidad puedan ejercer este derecho y asegurar sus medios de subsistencia en condiciones dignas. Con ello, se desconocen los deberes constitucionales contemplados en los artículos 13, 47 y 54 de la Constitución Política, que imponen al Estado la obligación de adelantar políticas de integración y garantizar condiciones adecuadas para el trabajo de esta población.

174. Asimismo, se desconocen las obligaciones derivadas del bloque de constitucionalidad, en particular de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que, bajo el modelo social de la discapacidad, exige a los Estados adoptar acciones afirmativas y ajustes razonables para garantizar la igualdad de oportunidades, promover la inclusión en el empleo público y eliminar toda forma de discriminación, directa o indirecta. Estas obligaciones comprenden la implementación de medidas que permitan remover las barreras del entorno que limitan el acceso de las personas con discapacidad al empleo y a la participación plena en la sociedad.

175. Sobre este instrumento resulta pertinente destacar los artículos 1 y 27. El primero establece como propósito central de la Convención promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos por las personas con discapacidad, lo que exige la adopción de medidas orientadas a remover los obstáculos estructurales que dificultan su inclusión. Por su parte, el artículo 27 reconoce el derecho al trabajo en igualdad de condiciones con las demás personas y obliga a los Estados a promover su acceso al empleo, incluido el sector público, mediante la prohibición de discriminación, la adopción de ajustes razonables en el lugar de trabajo y la implementación de políticas activas de inclusión laboral. En consecuencia, la omisión cuestionada desconoce compromisos internacionales dirigidos a garantizar la igualdad material y la participación efectiva de esta población en el empleo público.

176. En línea con lo anterior, se debe resaltar que la implementación de ajustes razonables en la aplicación de las pruebas en concursos públicos, más que una acción afirmativa, responde a las obligaciones internacionales del Estado colombiano. En efecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en sus Observaciones Generales No. 6 de 2018 y No. 8 de 2022 , ha señalado que la ausencia de ajustes razonables en el ámbito laboral constituye una forma de discriminación. Esto implica que, incluso desde la etapa de selección o del concurso de méritos, el Estado debe garantizar su implementación, a fin de que las personas en situación de discapacidad puedan participar en los procesos de carrera administrativa en condiciones de igualdad, con independencia del sistema o régimen al que aspiren.

177. Así, al limitar la aplicación de las medidas previstas en la Ley 2418 de 2024 -como la de gratuidad, reserva de plazas y ajustes razonables- al sistema general de carrera administrativa, el legislador mantuvo parcialmente las barreras que dificultan la participación de las personas con discapacidad en los concursos de méritos. En consecuencia, aunque estas personas pueden acceder formalmente a dichos procesos, no lo hace en condiciones materiales de igualdad mientras persistan obstáculos que limitan su accesibilidad, participación e inclusión en los distintos sistemas de carrera administrativa.

178. En conclusión, la limitación de estas medidas al sistema general de carrera administrativa y, por ende, la omisión de su aplicación en los sistemas especiales y específicos de carrera resulta incompatible con la concepción actual de la Constitución de 1991, el derecho internacional de los derechos humanos y la jurisprudencia sobre las personas en situación de discapacidad. En efecto, como se explicó, esta población goza, en condiciones de igualdad, de los mismos derechos que la población sin discapacidad, lo que incluye el derecho al trabajo digno en entornos inclusivos [184] , así como el acceso a cargos públicos de carrera en igualdad de oportunidades.

Ello, en la medida que la situación de discapacidad no impida o dificulte sustancialmente el ejercicio del cargo, siempre que se hayan adoptado ajustes razonables que permitan compatibilizar las funciones con las capacidades diversas de la persona.

179. La limitación de la aplicación de las medidas previstas en la Ley 2418 de 2024 al sistema general de carrera administrativa y, la consecuente omisión en los sistemas especiales y específicos carece de una razón suficiente.

Para identificar las razones que utilizó el legislador para excluir a los sistemas especiales y específicos de carrera de la aplicación de medidas previstas en la Ley 2418 de 2024, se revisaron los informes de ponencia publicados en las respectivas gacetas del Proyecto de Ley 150/2022 – Senado y 420/2023 - Cámara.

180. De las gacetas, se advierte, en primer lugar, que el texto radicado y aprobado en el Senado en el primer y segundo debate hacía referencia al “régimen de acceso y ascenso en la carrera administrativa” de manera general, sin diferenciar entre los sistemas de carrera ni limitar su ámbito de aplicación. En ese momento, la propuesta legislativa contemplaba la realización de concursos independientes para personas en situación de discapacidad.

181. El cambio en el contenido del proyecto de ley, que finalmente se reflejó en la Ley 2418 de 2024, se produjo en el primer debate en la Cámara de Representantes, realizado el 3 de octubre de 2023 en la Comisión Séptima Constitucional [185] .

En el informe de la ponencia publicado en la Gaceta 1216 de 2023 se introdujo la modificación consistente en limitar el objeto y ámbito de aplicación de la ley al sistema general de carrera administrativa. Para justificar este cambio, se indicó lo siguiente:

Se acoge recomendación efectuada por la CNSC, en el sentido de precisar el sistema de carrera administrativa al cual aplica la normativa; teniendo presente la existencia de tres clases de sistemas, a saber, i) los Especiales, de Origen Constitucional, ii) los Específicos y especiales de Origen Legal, y iii) el General, a qué refiere la presente norma. En ese sentido con el ajuste propuesto se debe entender excluidos todos aquellos sistemas especiales de carrera administrativa [186] .

182. En esa misma etapa se reemplazó la propuesta de concursos independientes por la reserva de plazas, con el propósito de armonizar la iniciativa legislativa con los conceptos que advertían sobre la inconveniencia y el impacto fiscal de adelantar procesos separados. En consecuencia, se optó por establecer que, en una única convocatoria, se aplicara la reserva de plazas para las personas en situación de discapacidad, siguiendo otras experiencias comparadas.

183. Así, la justificación del legislador para limitar la aplicación de las medidas previstas para las personas en situación de discapacidad a los concursos del sistema general de carrera administrativa no satisface el estándar de razón suficiente. En efecto, el legislador se limitó a señalar la existencia de tres sistemas de carrera y a acoger una recomendación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, sin explicar por qué resultaría inconveniente o incompatible un diseño normativo que extienda estas medidas a los concursos que se adelanten en los sistemas especiales y específicos de carrera.

184. En relación con la recomendación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, debe señalarse que, en el primer debate, intervino el jefe de la oficina jurídica de esa entidad. Este interviniente, más que sugerir la limitación de la

aplicación de estas medidas al sistema general de carrera administrativa, advirtió que el proyecto de ley presentaba vacíos, en la medida en que no incluía a los sistemas especiales que cuentan con un número significativo de cargos, lo cual, a su juicio, resultaba contrario al propósito de la iniciativa [187] .

185. En ese sentido, la Corte observa que, más que una recomendación, la Comisión Nacional del Servicio Civil formuló una crítica, en cuanto advirtió que los sistemas especiales concentran un número significativo de servidores, por lo que la aplicación de estas medidas en dichos regímenes resultaría proporcional y contribuiría efectivamente a garantizar el acceso al empleo público de las personas con discapacidad. En contraste, y a modo de ejemplo, señaló que en algunas entidades territoriales la planta de personas o el número de vacantes es reducido, lo que a su juicio no resulta proporcional.

186. En respuesta, la senadora Laura Fortich Sánchez [188] indicó que la iniciativa obedecía a una "implementación paso a paso" y que, una vez evaluados sus resultados, podría proponerse una regulación similar para todos los regímenes. No obstante, esta explicación, aunque podría vincularse con el principio de progresividad de los derechos económicos y sociales, no ofrece razones suficientes para justificar la falta de inclusión de los sistemas especiales y específicos de carrera.

187. De las intervenciones que se presentaron en el primer debate en Cámara se puede llegar a las siguientes conclusiones. Primero, para que las medidas positivas previstas en la Ley 2418 de 2024 tengan un impacto real y garanticen una inclusión efectiva y significativa de las personas en situación de discapacidad en el empleo público, es necesario corregir el vacío normativo derivado de la omisión de incorporar a los sistemas especiales y específicos de carrera administrativa.

188. Segundo, apelar al carácter progresivo de los derechos económicos y sociales no es suficiente para justificar el desconocimiento del Estado en materia de acceso al empleo público en condiciones de igualdad ni para omitir la eliminación de las barreras que dificultan la participación de las personas con discapacidad en los concursos de todos los sistemas de carrera administrativa. Ello, en tanto que el Congreso no evaluó alternativas y no tuvo en cuenta la inexistencia de otras medidas igualmente eficaces para la garantía del derecho del trabajo de las personas en situación de discapacidad [189] . En esa línea, "no es posible avalar la inactividad del Estado en su tarea de implementar acciones para lograr la protección integral de los derechos" [190] bajo el argumento del principio de progresividad.

189. Tercero, la reserva de plazas o vacantes para personas en situación de discapacidad resulta proporcional en relación con el porcentaje de la población colombiana que presenta dificultades para realizar actividades básicas de la vida diaria, como consecuencia de las barreras que enfrentan. En efecto, el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 identificó un total de 3.134.037 personas en esta situación, lo que equivale al 7,1% de la población nacional. Sobre este punto, la representante María Eugenia Lopera Monsalve y la senadora Laura Fortich Sánchez insistieron en que dicho porcentaje responde a una razón técnica, en la medida en que coincide con la estimación de la población en situación de discapacidad en el país.

190. Cuarto, los beneficios sociales derivados de la implementación de estas medidas en todos los sistemas de carrera administrativa superan los costos asociados. Como lo prevé la ley, su aplicación se integra a los concursos ya establecidos en cada sistema, por lo que no implica la creación de concursos independientes o paralelos.

Además, el subsidio de los derechos de inscripción representa un impacto fiscal reducido para el Estado, tal como lo señaló la senadora Laura Fortich Sánchez durante el debate. Incluso hay sistemas especiales como el de la rama judicial cuya inscripción no tiene ningún costo. Esta medida, a su vez, se justifica en el denominado "coste extraordinario de la discapacidad", entendido como los recursos extra que requiere una persona en situación de discapacidad para alcanzar una calidad de vida equivalente a la de una persona sin discapacidad [191] .

191. Así las cosas, el legislador no ofreció una razón suficiente para limitar la aplicación de estas medidas al sistema general de carrera administrativa ni para excluir a los sistemas especiales y específicos de los deberes constitucionales orientados a garantizar el acceso al empleo público en condiciones de igualdad, así como la implementación de ajustes razonables destinados a superar las barreras actitudinales, comunicativas o físicas que enfrentan las personas en situación de discapacidad. Por el contrario, e stas acciones afirmativas permiten superar las condiciones de desprotección y desigualdad en las que se encuentra esta población en materia de acceso al empleo público, al tiempo que reconocen sus habilidades y potencialidades.

192. En consecuencia, la extensión de estas medidas a los sistemas especiales y específicos de carrera administrativa no desconoce ni la regulación particular de los sistemas especiales y específicos, ni afecta la autonomía ni la facultad de administración del personal de los sistemas especiales de origen constitucional, en tanto se limitan a establecer condiciones mínimas de accesibilidad y ajustes razonables para garantizar la participación de las personas con discapacidad en los concursos de méritos en igualdad de condiciones. Sostener lo contrario, esto es, que la naturaleza o especialidad de las funciones de ciertas entidades excluye, por sí misma, la aplicación de estas medidas no solo resulta incompatible con la Constitución, sino que puede dar lugar a tratos discriminatorios cuando no exista una justificación objetiva y suficiente, directamente relacionada con las funciones del cargo y que no pueda armonizarse con las capacidades diversas de la persona.

En efecto, el modelo social de la discapacidad exige precisamente remover las barreras del entorno y adoptar las medidas necesarias para garantizar la inclusión y participación efectiva de esta población.

193. Finalmente, la Corte debe señalar que la adopción de estas medidas no desvirtúa el principio del mérito, pues las personas en situación de discapacidad, al igual que los demás aspirantes, deben superar todas las etapas del proceso de selección conforme a criterios objetivos. Además, en relación con la reserva de plazas, el artículo 6 de la Ley 2418 de 2024 dispone que, “en caso de no presentarse el porcentaje requerido de personas con discapacidad se continuará con el proceso normal de selección y contratación de la carrera administrativa”.

En consecuencia, las vacantes reservadas que no puedan ser provistas mediante esta medida continúan sujetas a las reglas ordinarias del concurso y deberán ser ofertadas para los aspirantes sin discapacidad. Por ende, la implementación de acciones afirmativas en favor de las personas con discapacidad no puede considerarse, por sí misma, una medida discriminatoria respecto de las personas sin discapacidad.

194. La limitación del ámbito de aplicación de la Ley 2418 de 2024 respecto de los sistemas especiales y específicos genera una desigualdad negativa en perjuicio de las personas en situación de discapacidad que aspiran a ingresar al empleo público en dichos regímenes.

En efecto, se trata de sujetos que se encuentran en una situación fáctica y jurídica equiparable frente a quienes aspiran a participar en el sistema general de carrera administrativa, lo que hace injustificado el trato diferenciado consistente en permitir que solo estos últimos accedan a medidas dirigidas a eliminar las barreras estructurales que afectan su participación efectiva en concursos de méritos.

195. Además, esta limitación restringe el derecho de las personas en situación de discapacidad al libre desarrollo de la personalidad, en la medida en que limita la posibilidad de aspirar al sistema de carrera que se ajuste a su proyecto de vida. El trato diferenciado que se genera entre personas en situación de discapacidad que participan en concursos de méritos en el sistema general y quienes participan en un concurso de méritos en los sistemas especiales y específicos de carrera administrativa resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad, en tanto desconoce el mandato de promover la realización plena de las personas con discapacidad y su total integración en la sociedad [192] .

196. Esta situación también genera una desigualdad en el marco de los concursos públicos de méritos, en los que las personas en situación de discapacidad compiten con aspirantes sin discapacidad en condiciones de desventaja. Ello es así, porque las personas con discapacidad deben enfrentar barreras actitudinales, comunicativas y físicas que no están obligados a soportar, que dificultan su participación en igualdad de oportunidades y que limitan la posibilidad de demostrar que sus capacidades diversas satisfacen los requisitos del cargo al que aspiran.

197. Aunque la norma demandada representa un avance en materia de acceso al empleo público de las personas en situación de discapacidad, fragmenta las medidas adoptadas para promover su participación en los concursos de méritos al restringirlas únicamente al sistema general de carrera administrativa. Esto, a su vez, afecta su derecho a adoptar decisiones trascendentales sobre su proyecto de vida. En efecto, el hecho de que una persona se encuentre en una situación de discapacidad no lo inhabilita, en principio, para desempeñar funciones públicas en las entidades que conforman los sistemas especiales y específicos de carrera, por lo que no existe una razón que justifique la negativa de extender su aplicación de forma común a todos los sistemas de carrera administrativa.

198. Finalmente, esta restricción se deriva de manera expresa del texto normativo, que, al aludir al “sistema general” de carrera administrativa, limita su aplicación y excluye a los sistemas especiales y específicos, como se dijo.

199. Por todo expuesto, la decisión del legislador de limitar el ámbito de aplicación de las medidas afirmativas previstas en la Ley 2418 de 2024 al sistema general de carrera administrativa configura una omisión legislativa relativa, en tanto:

(i) limita injustificadamente el cumplimiento de deberes derivados de la Constitución Política y del bloque de constitucionalidad en los sistemas especiales y específicos de carrera frente a las personas con discapacidad, pese a que todos comparten la misma finalidad constitucional de garantizar el acceso meritocrático al empleo público; y (ii) deja por fuera a esta población de las medidas necesarias para eliminar las barreras actitudinales, comunicativas y físicas que dificultan su acceso al empleo público en condiciones de igualdad en los distintos sistemas de carrera.

200. En consecuencia, dicha omisión desconoce los mandatos de igualdad material, el derecho de acceso a los cargos públicos y el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, así como las obligaciones derivadas del modelo social de la discapacidad, al impedir que el principio del mérito opere en condiciones reales de equidad en todos los sistemas de carrera administrativa.

7.1. Remedio judicial, alcance y efectos de la decisión 201. Corresponde a esta Corporación definir el alcance y los efectos de sus sentencias para asegurar la guarda e integridad de la Constitución, conforme lo previsto en los artículos 243 de la Carta Política y 21 y 22 del Decreto 2067 de 1991 [193] .

En ejercicio de esa facultad, en casos en los que concluye la configuración de una omisión legislativa relativa, como regla general la Corte ha proferido sentencias integradoras o aditivas, que se traducen en la extensión o ampliación del contenido normativo examinado, sin el cual la disposición que se revisa resultaría inconstitucional. Ello, con el fin de que la norma reprochada incorpore los mandatos constitucionales y asegure la integridad y supremacía de la Constitución, y no generar vacíos legales que podrían hacer totalmente inocua la decisión de la Corte [194] .

202. Bajo ese criterio, la Corte Constitucional condicionará la exequibilidad del título y de los artículos 1 y 2 de la Ley 2418 de 2024 en el entendido de que las medidas afirmativas y de accesibilidad previstas en dicha normativa también se aplican a los concursos de ingreso y ascenso en los sistemas específicos y especiales de carrera administrativa.

203. En cuanto al alcance de la decisión, la Corte precisa que las medidas previstas en la Ley 2418 de 2024 constituyen estándares mínimos de accesibilidad e inclusión indispensables para garantizar la participación de las personas con discapacidad en los concursos de méritos en condiciones de igualdad. En consecuencia, la extensión del objeto, alcance y

ámbito de aplicación de dicha ley a los sistemas especiales y específicos implica que estos regímenes deberán incorporar mecanismos que permitan asegurar, como mínimo, la efectividad de las medidas allí previstas.

Para ello, podrán acudir a las fórmulas normativas y procedimentales que estimen adecuadas, siempre que respeten los mecanismos mínimos de protección previstos en la Ley 2418 de 2024.

204. En línea con lo anterior, el condicionamiento no supone el desconocimiento de la autonomía de los sistemas especiales y específicos de carrera ni la alteración de sus particularidades funcionales. Por el contrario, esta decisión reconoce la autonomía de dichos sistemas para regular sus procesos de selección, pero exige que esa facultad se ejerza de manera compatible con los mandatos constitucionales de igualdad material, inclusión y protección reforzada de las personas con discapacidad.

Así, la autonomía normativa de estos regímenes no excluye el deber de garantizar condiciones mínimas de accesibilidad que permitan superar las barreras estructurales que enfrenta esta población para acceder al empleo público en condiciones de igualdad.

205. Por otro lado, la Corte debe precisar que la extensión del ámbito de aplicación de la Ley 2418 de 2024 también es compatible con las demás medidas previstas en el ordenamiento para promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad. En particular, los porcentajes de vinculación de esta población en el sector público, establecidos en el Decreto 2011 de 2017 [195] , persiguen una finalidad distinta y complementaria, pues se refieren a la composición de las plantas de personal y comprenden modalidades de vinculación diferentes a la carrera administrativa.

Por tanto, se tratan de medidas compatibles para perseguir la finalidad de inclusión de las personas con discapacidad en el empleo público. 206.

Para finalizar, resulta pertinente precisar que esta decisión no afecta las etapas de los procesos de selección ya culminadas ni las convocatorias que hayan finalizado con la lista elegibles en firme. Con ello, se garantiza la aplicación de las medidas de la Ley 2418 de 2024 de forma inmediata sin retrotraer etapas ya concluidas ni desconocer las situaciones jurídicas consolidadas dentro de los concursos.

RESUELVE Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del título, y de los artículos 1 y 2 de la Ley 2418 de 2024, en el entendido de que su objeto, alcance y ámbito de aplicación se extiende a los concursos de ingreso y ascenso en los sistemas específicos y especiales de carrera administrativa, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase, PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA Presidenta NATALIA ÁNGEL CABO Magistrada CARLOS CAMARGO ASSIS Magistrado HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO Magistrado JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ Magistrado LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ Magistrada VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE Magistrado Salvamento de voto JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR Magistrado MIGUEL POLO ROSERO Magistrado ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ Secretaria General SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE A LA SENTENCIA C-117/26 Referencia:

expediente D-16.917. Asunto: 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 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” Demandante: Carlos Mario Flórez Hernández Magistrada ponente: Natalia Ángel Cabo 1.

Con el respeto acostumbrado por las decisiones adoptadas por la mayoría de la Sala Plena de la Corte Constitucional, expongo las razones por las cuales salvo mi voto respecto de la Sentencia C-117 de 2026.

2. En esta oportunidad, la Sala estudió la constitucionalidad del artículo 2 de la Ley 2418 de 2024 e integró la unidad normativa con el título y el artículo 1 de la misma ley. Concluyó que la circunscripción de las medidas afirmativas y de accesibilidad al sistema general de carrera administrativa, sin comprender expresamente los sistemas especiales y específicos, configuraba una omisión legislativa relativa. En consecuencia, declaró la exequibilidad condicionada del título y de los artículos 1 y 2, bajo el entendido de que aquellas medidas "también son aplicables" a los concursos de ingreso y ascenso que se adelanten en estos últimos sistemas.

3. Comparto plenamente la finalidad constitucional perseguida por la Ley 2418 de 2024 y la necesidad de garantizar que las personas con discapacidad puedan acceder y ascender en el empleo público en condiciones de igualdad material, con independencia del sistema de carrera al que pertenezcan los cargos a los que aspiren. Esta garantía debe hacerse efectiva en todos los regímenes y ninguna particularidad institucional puede utilizarse para mantener barreras injustificadas o disminuir el nivel de protección de esta población. Mi discrepancia no recae, por tanto, sobre la obligación de remover las barreras que enfrenta esta población en los distintos sistemas de carrera administrativa, sino sobre el presupuesto normativo del cual partió la mayoría y sobre la forma directa, uniforme e indiferenciada en que extendió las medidas examinadas.

4. A mi juicio, una solución que aparentemente amplía la protección puede terminar debilitándola si sustituye la igualdad material por la aplicación uniforme de unas mismas medidas, sin considerar las barreras concretas, la configuración constitucional y las respuestas particulares de cada sistema.

5. Además, al presentar la aplicación de la Ley 2418 de 2024 a los sistemas especiales y específicos como una extensión que solo podía alcanzarse mediante el condicionamiento, la sentencia corre el riesgo de desconocer las relaciones de derivación, complementariedad y supletoriedad que ya articulan esos sistemas con el régimen general. Ello podría proyectarse como un precedente que pusiera en duda la aplicación de los principios y garantías generales cuando esta resulte procedente en virtud de dichas relaciones. Este efecto es especialmente relevante porque la propia sentencia reconoció que la carrera administrativa no puede ser desdibujada sin afectar el diseño constitucional del acceso al empleo público y la efectividad de los principios de igualdad, imparcialidad, eficiencia y profesionalización que aquel materializa.

6. En mi criterio, la Sala no tuvo suficientemente en cuenta la estructura constitucional de la carrera administrativa ni las distintas relaciones que el ordenamiento establece entre el régimen general, los sistemas específicos de origen legal y los sistemas especiales de origen constitucional. De una parte, identificó el régimen general con las disposiciones formalmente contenidas en la Ley 909 de 2004, sin considerar que la Ley 2418 de 2024 constituye un desarrollo legislativo posterior de ese mismo régimen general. De otra, abordó los sistemas específicos y especiales como si las disposiciones generales de la Ley 909 de 2004 no les fueran ya aplicables en los términos previstos por el ordenamiento y como si esa proyección obedeciera a una misma regla, pese a que en los primeros deriva de su relación de integración con el régimen general y en los segundos de la cláusula de supletoriedad, de acuerdo con su distinto origen y el grado de autonomía.

7. En esa medida, el condicionamiento acogido por la mayoría, al extender indistintamente la totalidad de las medidas de la Ley 2418 de 2024, terminó por desconocer que varias de ellas ya podían resultar aplicables, según el caso, por haber sido incorporadas a la Ley 909 y en virtud de los mecanismos de articulación normativa propios de cada sistema.

8. Esta distinción tenía, a mi juicio, consecuencias directas para el juicio de constitucionalidad. Respecto de los sistemas específicos, las disposiciones del régimen general integran el marco normativo del cual aquellos derivan y solo son

desplazadas por una regulación particular justificada en la singularidad funcional de la respectiva entidad.

Frente a los sistemas especiales, en cambio, era necesario distinguir entre las disposiciones de la Ley 2418 que modificaron expresamente la Ley 909 –y que, por ello, podían operar mediante la cláusula de supletoriedad prevista en su artículo 3– y aquellas que conservaron una existencia normativa autónoma. En relación con estas últimas podía resultar procedente un condicionamiento, pero dirigido a permitir su aplicación supletoria cuando existiera un vacío sobre la materia, sin sustituir la regulación propia ni alterar la configuración institucional o la distribución de competencias del correspondiente sistema, y no a disponer su aplicación directa e indiferenciada, al margen de las particularidades propias de cada sistema.

9. En los apartados siguientes desarrollaré las razones que sustentan esta discrepancia. En primer lugar, explicaré la estructura constitucional de la carrera administrativa y la relación diferenciada que el ordenamiento jurídico ha establecido entre el régimen general, los sistemas específicos de origen legal y los sistemas especiales de origen constitucional. En segundo término, expondré por qué el régimen general no se agota en el texto de la Ley 909 de 2004 y por qué la Ley 2418 de 2024 constituye un desarrollo posterior de aquel. Finalmente, referiré la forma en que considero que sus disposiciones podían proyectarse sobre los demás sistemas de carrera. A partir de ello, mostraré que no se configuraba una omisión legislativa relativa común e indiferenciada y que, frente a las disposiciones autónomas cuya extensión requería un condicionamiento, este debía permitir su aplicación supletoria cuando existiera un vacío sobre la materia, sin sustituir la regulación propia ni alterar la configuración institucional o la distribución de competencias del correspondiente sistema.

La carrera administrativa 10. De conformidad con el artículo 125 de la Constitución, la carrera administrativa constituye el mecanismo general y preferente de ingreso y ascenso en los empleos del Estado. Su elemento definitorio es el mérito, evaluado mediante procedimientos objetivos que permitan seleccionar a quienes cuenten con las mejores condiciones para ejercer la función pública.

11. En esa medida, la carrera administrativa “es la regla general de la administración pública y un principio estructural del Estado social de derecho” [196] orientado a combatir el clientelismo y garantizar la igualdad de oportunidades, la imparcialidad, la eficiencia de la administración y la estabilidad de los servidores públicos [197] .

12. En este sentido, la jurisprudencia ha reconocido que la carrera administrativa cumple una función interpretativa respecto de las reglas que regulan el acceso, la permanencia y el retiro del servicio público. Tales reglas deben ser comprendidas de manera compatible con las finalidades constitucionales de la carrera y, en particular, con la prevalencia del mérito, la igualdad en el acceso a los cargos públicos y la eficacia de la función administrativa [198] .

13. A partir de los artículos 125, 130 y 150 de la Constitución, se desprenden tres categorías: (i) la carrera administrativa general u ordinaria; (ii) los sistemas especiales de carrera de origen constitucional, “sujetos a una regulación diferente por parte del legislador, con observancia de los principios constitucionales”; y (iii) los sistemas específicos de carrera administrativa de origen legal [199] .

Aunque las tres categorías se inscriben en el principio constitucional de la carrera, difieren en su origen, en su justificación y en el alcance de su autonomía [200] .

14. El régimen general u ordinario constituye la regla aplicable a los empleos públicos cuando la Constitución o el legislador no han previsto un sistema particular. Su regulación básica se encuentra actualmente en la Ley 909 de 2004 y su administración y vigilancia corresponden a la Comisión Nacional del Servicio Civil, en los términos del artículo 130 superior. Sobre esta estructura, la Sentencia C-532 de 2006 señaló:

“Los empleados de carrera administrativa de una determinada Entidad estarán sujetos al régimen general expedido al amparo de los artículos 125 y 130 superiores -hoy en día contenido en la Ley 909 de 2004-, si la propia Constitución o el legislador -dentro de su órbita de competencias- no han previsto la existencia de un sistema especial o específico de carrera. Por tanto, de los tres sistemas de carrera identificados por la jurisprudencia, el régimen general tendrá carácter de regla y los especiales y específicos solamente naturaleza de excepción”.

15. Los sistemas especiales de origen constitucional, por su parte, existen porque la propia Constitución ordenó que determinadas entidades o cuerpos estatales contaran con un régimen de carrera particular. Dentro de esta categoría se encuentran las carreras de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil y las universidades estatales. Su especialidad no proviene, entonces, de una decisión autónoma del legislador, sino de un mandato expreso del constituyente.

16. Ese origen constitucional les confiere un ámbito de autonomía distinto al de los sistemas específicos de creación legal. En particular, se encuentran excluidos de la administración y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Sin embargo, dicha autonomía no los sustrae del orden constitucional ni de los principios que informan la carrera administrativa. La jurisprudencia ha señalado que también estos sistemas están sometidos a la ley y deben respetar, entre otros, los principios de igualdad, mérito y estabilidad [201] .

17. Una categoría diferente está constituida por los sistemas específicos de carrera administrativa. Estos tienen origen legal y son creados cuando la singularidad de las funciones atribuidas a una entidad justifica establecer regulaciones particulares en aspectos como el ingreso, la capacitación, la permanencia, el ascenso y el retiro de sus servidores. A diferencia de los sistemas especiales de origen constitucional, los sistemas específicos no tienen un fundamento normativo directo en la Carta.

Son una manifestación de la potestad del legislador para adaptar la carrera administrativa a las necesidades funcionales de ciertas entidades, siempre dentro de los mandatos generales que la Constitución establece para la función pública. En la Sentencia C-100 de 2025, la Corte reiteró:

“No se trata entonces de exceptuar a esas entidades del régimen de carrera, sino de diseñar un sistema especial para cada una de ellas, dada su singularidad y especificidad; los regímenes especiales o sistemas específicos como los denominó el legislador en la norma impugnada, son carreras administrativas reguladas por normas propias, que atienden, de una parte la singularidad y especificidad de las funciones que a cada una de ellas corresponde y de otra los principios generales que orientan la carrera administrativa general que rige la materia” [202] .

18. Por ello, la jurisprudencia ha considerado que los sistemas específicos no constituyen regímenes autónomos e independientes. En la Sentencia C-1230 de 2005, la Corte sostuvo que “no existe impedimento de orden constitucional para que el Congreso, en ejercicio de la cláusula general de competencia legislativa que el Constituyente radicó en esa Corporación, pueda crear sistemas especiales de carrera de contenido particular, que a su vez hagan parte del sistema de carrera administrativa general” [203] .

De tal modo, explicó: “Los sistemas específicos son en realidad una derivación del régimen general de carrera en cuanto que, debiendo seguir sus principios y postulados básicos, sólo se apartan de éste en aquellos aspectos puntuales que pugnan o chocan con la especialidad funcional reconocida a ciertas entidades, justificándose en esos casos la expedición de una regulación complementaria más flexible, que permita armonizar y hacer compatible el sistema de carrera ordinario con las atribuciones que le hayan sido asignadas a tales entidades”.

19. La misma providencia agregó que los sistemas específicos “aun cuando se caracterizan por contener regulaciones especiales para el desarrollo y aplicación del régimen de carrera en ciertos organismos públicos, no tienen identidad

propia, es decir, no son considerados por ese sólo hecho como regímenes autónomos e independientes". La potestad del legislador se limita a "la posibilidad de ' flexibilizar ' las garantías y reglas previstas en el régimen general de carrera, en procura de adaptar estas últimas a la singularidad y especificidad de las funciones que le hayan sido asignadas a una determinada entidad, manteniendo en todo caso los presupuestos esenciales de la carrera general fijados en la Constitución y desarrollados en la ley general que regula la materia".

20. En consecuencia, la regulación de los sistemas específicos puede flexibilizar o adaptar reglas del régimen general, pero debe mantener sus presupuestos esenciales y solo puede apartarse de este cuando exista una razón funcional suficiente.

21. Esta diferencia también se refleja en su administración y vigilancia. Mientras que los sistemas especiales de origen constitucional están excluidos de la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, los sistemas específicos de origen legal permanecen sometidos a dicha autoridad, precisamente porque forman parte de la estructura del sistema general de carrera.

22. En suma, las tres categorías integran la estructura constitucional de la carrera administrativa y comparten sus principios fundamentales. El régimen general constituye la regla. Los sistemas especiales encuentran directamente en la Constitución el fundamento de su regulación particular. Los sistemas específicos, en cambio, son creaciones legales que adaptan el régimen general a determinadas particularidades funcionales y permanecen vinculados a este.

El régimen general de carrera administrativa 23. La carrera administrativa ha sido concebida, además, como un sistema normativo: "El régimen de carrera racionaliza el ejercicio de la función pública, a través de un sistema normativo que regula de manera objetiva los criterios para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del servicio y que elimina el uso de factores subjetivos y aleatorios en la designación de los funcionarios estatales" [204] .

24. En este sentido, la jurisprudencia ha señalado que "el primer sistema es el general u ordinario de carrera administrativa –sistema general de carrera administrativa–" [205] definido como "aquel establecido en el artículo 125 [de la Constitución], como regla general, para la gran mayoría de empleos públicos en los niveles nacional y territorial, central y descentralizado, el cual se encuentra regulado en la Ley 909 de 2004 […] y sus normas complementarias" [206] .

"Su ámbito de aplicación está delimitado en el artículo 3º de esta última ley, y comprende la mayor parte de los empleos en la administración pública en los niveles nacional y territorial, central y descentralizado, con excepción de los de carrera especial a que se refiere el artículo 130 de la Carta" [207] .

25. Así pues, esta Corporación ha precisado que este constituye la regla aplicable a los empleos de carrera, salvo que la Constitución o el legislador hayan previsto un sistema especial o específico, y que estos últimos, cuando tienen origen legal, se crean dentro del marco del sistema general y mantienen con él una relación de conexidad y dependencia [208] .

26. La Ley 909 de 2004 constituye el principal cuerpo normativo del régimen general de carrera administrativa, pero ello no significa que este se encuentre clausurado frente a desarrollos legislativos posteriores. El régimen general tiene fundamento en el artículo 125 de la Constitución y su configuración corresponde al legislador, quien conserva la competencia para modificarlo, complementarlo y desarrollar sus distintas instituciones, dentro de los límites constitucionales que gobiernan la carrera administrativa.

27. En este sentido, la Sentencia C-100 de 2025 reiteró que "el Legislador tiene un margen amplio para regular la carrera administrativa ordinaria; luego, para crear sistemas específicos de carrera, tiene un margen de configuración limitado a la existencia de una razón suficiente; y, finalmente, para apartarse de la carrera administrativa y exceptuar cargos del régimen de carrera administrativa, su competencia es restringida y muy limitada". La misma providencia precisó que "el

amplio margen de configuración legislativa cobija la regulación de todo lo relacionado al concurso público para la carrera administrativa común o general".

28. De allí que la pertenencia de una disposición al régimen general no dependa exclusivamente de su incorporación formal al articulado de la Ley 909 de 2004. También pueden integrar ese régimen las leyes posteriores que, por su objeto y contenido, regulen directamente la carrera administrativa general en desarrollo del artículo 125 de la Constitución.

29. Por consiguiente, la pertenencia de una disposición al régimen general debe establecerse a partir de su contenido, finalidad y relación sistemática con la regulación de la carrera, y no únicamente según el cuerpo legal en el que se encuentre ubicada.

30. Si las disposiciones que regulan sistemas específicos pueden formar parte de la estructura del sistema general, pese a estar consignadas en cuerpos normativos diferentes, con mayor razón una ley posterior dirigida expresamente a modificar y desarrollar el régimen general debe ser comprendida como integrante de este [209] .

La unidad normativa del régimen no depende de que todas sus disposiciones estén reunidas físicamente en la Ley 909 de 2004, sino de que regulen la carrera general en desarrollo de los artículos 125, 130 y 150 de la Constitución.

31. La Ley 2418 de 2024 constituye uno de esos desarrollos posteriores. Su título y su artículo 1 señalan que su objeto es modificar "el régimen de acceso y ascenso en el sistema general de carrera administrativa". Además, varios de sus artículos modifican expresamente disposiciones de la Ley 909 de 2004 y su artículo 12 establece que la modifica en lo pertinente. Estos elementos demuestran que el legislador no expidió una regulación aislada o ajena a la carrera general, sino un desarrollo posterior de ese mismo régimen normativo.

32. La circunstancia de que algunas medidas hayan sido incorporadas mediante la modificación expresa de artículos de la Ley 909, mientras otras se mantuvieron como disposiciones autónomas dentro de la Ley 2418, no altera esa conclusión. Esa diferencia corresponde a una decisión de técnica legislativa, pero no modifica la materia regulada ni convierte las disposiciones autónomas en normas externas al régimen general. Tanto unas como otras fueron expedidas para regular el acceso y el ascenso en dicho sistema y forman parte del mismo contexto normativo.

33. La mayoría reconoció que algunas disposiciones de la Ley 2418 de 2024 modificaron directamente la Ley 909 de 2004 y que podían orientar el ingreso y el ascenso en los distintos sistemas de carrera. No obstante, sostuvo que esa circunstancia no bastaba para extender, por vía supletoria, la totalidad de las acciones afirmativas y de los ajustes razonables previstos en aquella ley a los sistemas especiales y específicos.

34. Empero, a mi juicio, la Sala no debía atribuir a la técnica legislativa empleada un efecto excluyente ni descartar la proyección de las medidas previstas en la Ley 2418 de 2024 por el solo hecho de que algunas de ellas no hubieran sido incorporadas literalmente al articulado de la Ley 909 de 2004. Antes de concluir que se configuraba una omisión legislativa relativa, correspondía reconocer que la Ley 2418 constituye un desarrollo del régimen general y determinar, a partir de esa premisa, si sus disposiciones podían integrar los sistemas especiales y específicos de acuerdo con las reglas que, conforme a la Constitución, la ley y la jurisprudencia, articulan el régimen general con cada uno de esos sistemas.

La articulación diferenciada del régimen general con los sistemas especiales y específicos de carrera 35. Establecido que la Ley 2418 de 2024 constituye un desarrollo legislativo del régimen general de carrera administrativa, correspondía determinar la forma en que sus disposiciones podían proyectarse sobre los sistemas especiales de origen constitucional y los sistemas específicos de origen legal. Este análisis debía partir de que, aunque la Constitución concibe la existencia de regímenes diferenciados y el legislador puede crear sistemas específicos en atención a las particularidades funcionales de determinadas entidades, todos ellos se insertan en el modelo constitucional de carrera administrativa y están sujetos a los principios que lo gobiernan.

36. En efecto, el artículo 125 de la Constitución establece la carrera administrativa como regla general para la provisión de los empleos públicos y la somete, entre otros, a los principios de mérito, igualdad de oportunidades, respeto por los derechos subjetivos, eficiencia y eficacia. Como lo señaló la Sentencia C-753 de 2008:

“Es claro entonces para la Corte que dentro del marco del estado constitucional de Derecho el principio general, consagrado en el artículo 125 Superior, es la carrera administrativa general, la cual se encuentra orientada por el criterio de mérito y por los principios de igualdad de oportunidades y del respeto de los derechos subjetivos, así como por la búsqueda de la eficiencia y eficacia de la administración pública.

Adicionalmente, existen también unas carreras especiales de orden constitucional y de orden legal, que deben igualmente ceñirse a los principios constitucionales mencionados”.

37. A partir de ese sustrato constitucional común, la ley y la jurisprudencia han articulado el régimen general con los demás sistemas mediante mecanismos diferenciados. En las carreras especiales de origen constitucional, el numeral 2 del artículo 3 de la Ley 909 de 2004 prevé, que, cuando existan vacíos en las disposiciones que regulan sus respectivos regímenes, las normas contenidas en esa ley se aplican de manera supletoria.

Por tanto, el presupuesto de esta forma de integración es la existencia de un vacío normativo y su alcance se limita a suplir la ausencia de regulación identificada, sin sustituir el régimen propio de la carrera especial ni modificar la distribución constitucional de competencias para su administración y vigilancia.

38. La relación con los sistemas específicos de origen legal responde a una lógica distinta. Estos constituyen derivaciones del régimen general, adoptadas para adecuar determinadas materias a la singularidad funcional de ciertas entidades, y se encuentran sometidos a la administración y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Por ello, la jurisprudencia ha acudido a una interpretación conjunta y complementaria de las disposiciones del régimen general y del respectivo estatuto específico. En ese marco, la existencia de un sistema específico no hace inaplicables, por sí misma, las normas generales, pero tampoco autoriza su traslado automático. Por ello, la jurisprudencia ha reconocido que las disposiciones generales y las del respectivo estatuto específico integran conjuntamente el marco normativo aplicable: la regulación particular rige en las materias que disciplina de forma diferente, mientras que, en los demás aspectos, continúan aplicándose las normas generales. Por tanto, la articulación entre ambos marcos se determina a partir del ámbito material de sus respectivas disposiciones [210] .

39. Estas diferencias exigen examinar separadamente la forma en que el régimen general se articula con los sistemas específicos de origen legal y con los sistemas especiales de origen constitucional.

Los sistemas específicos de origen legal 40. La jurisprudencia más reciente ha reiterado que los sistemas específicos de origen legal no constituyen ordenamientos autónomos respecto del régimen general de carrera administrativa.

Aunque el legislador cuenta con un margen amplio para adecuar sus reglas a las particularidades funcionales de determinadas entidades, dicha competencia no rompe la unidad del sistema ni sustrae esos regímenes de los principios constitucionales y legales que lo gobiernan. En la Sentencia C-197 de 2025, la Corte reiteró el “carácter no independiente de los sistemas específicos de carrera de origen legal respecto al régimen general” y puntualizó:

“Los sistemas específicos de carrera administrativa de origen legal, como el de la DIAN, gozan de una amplia configuración legislativa; sin embargo, están sujetos a los mismos principios constitucionales y legales del sistema general de carrera administrativa, así como a la jurisprudencia constitucional”.

41. Y agregó: “Ello implica que las normas relativas al ingreso, permanencia, ascenso y retiro del personal de la entidad no puedan interpretarse en contravía de los principios generales del sistema general de carrera, como lo son la igualdad, la imparcialidad y el mérito”.

42. Esta comprensión corresponde a una línea jurisprudencial consolidada. Desde la Sentencia C-1230 de 2005, la Corte explicó que la finalidad de los sistemas específicos no es sustituir el régimen general, sino armonizarlo a las características funcionales de algunas entidades:

“En los términos expuestos, caben dos conclusiones básicas. Que el régimen común de la carrera se constituye en la regla general para la provisión, permanencia y retiro de los servidores públicos; y que el legislador es competente para crear sistemas específicos de carrera cuando las circunstancias particulares así lo exijan, siendo el propósito de tal habilitación el de armonizar, en cada caso concreto, el régimen general de carrera a las características específicas que identifican a ciertas entidades del Estado, lo cual a su vez ha permitido ubicar a dichos regímenes dentro de la estructura del sistema general de carrera administrativa”.

[211] 43. Del mismo modo, en la Sentencia C-753 de 2008 la Corte subrayó: “(…) que la competencia del Legislador para diseñar ‘sistemas específicos de carrera administrativa’, se encuentra justificada desde el punto de vista constitucional, en razón de la complejidad de la función pública y en aquellos casos en los cuales las normas de la carrera general no sean suficientes o adecuadas dada la naturaleza especial del sector de la función pública a regular, siendo necesario entonces la creación de sistemas alternos o complementarios con base en las particularidades, la singularidad y/o especificidad de las funciones y tareas asignadas a una entidad determinada. Ha esclarecido la Corte que en estos casos no se trata de ninguna manera de exceptuar a estas entidades del régimen de carrera, sino de concebir un sistema especial de carrera para estas dada la especial naturaleza de sus funciones.

Los sistemas específicos de carrera administrativa constituyen entonces regímenes especiales de carrera reguladas por normas propias en consonancia con las normas generales de la carrera administrativa”.

[212] 44. De manera más reciente, la Sentencia C-172 de 2021 formuló esta relación en términos expresos. La Corte señaló que un sistema específico no es “un sistema autónomo, sino derivado, que está integrado por disposiciones complementarias cuyo objeto es regular aquellos aspectos que, teniendo en cuenta el sistema general, no son compatibles con la especialidad y particularidad de las funciones de la entidad, por lo que entre el general y el sistema específico existe una relación de conexidad y dependencia ” [213] .

45. Esta caracterización permite precisar la función de los sistemas específicos. Sus disposiciones no sustituyen íntegramente el régimen general, sino que lo complementan mediante la regulación particular de aquellos aspectos que requieren una adaptación por razón de las funciones de la respectiva entidad.

46. La jurisprudencia también ha expresado esta relación en términos de aplicación conjunta. En la Sentencia C-645 de 2017, al examinar la competencia para adelantar la convocatoria al curso-concurso en el sistema específico de carrera del INPEC, la Corte precisó que esa etapa debía regirse armónicamente por el artículo 31 de la Ley 909 de 2004 y el artículo 90 del Decreto Ley 407 de 1994, de modo que la administración y vigilancia del proceso de selección corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Director del INPEC concurre únicamente en la planeación y suscripción de la convocatoria. En la misma providencia explicó:

“La adecuada armonización entre las normas que regulan la carrera administrativa, impone un deber de colaboración entre las instituciones, en procura de adaptar las reglas previstas en el régimen general de carrera, a las funciones particulares y específicas que le hayan sido asignadas a determinadas entidades” 47.

Por tanto, la existencia de una regulación específica no excluye, por sí misma, la aplicación de las normas generales, y la articulación entre ambos marcos debe establecerse a partir del ámbito material regulado por sus respectivas disposiciones.

48. La Sentencia C-645 de 2016 ilustra una consecuencia de esta comprensión, conforme a la cual los sistemas específicos de origen legal no son autónomos ni independientes del régimen general, sino complementarios de este, y solo pueden apartarse de sus disposiciones en aquello que resulte necesario para atender las particularidades funcionales de la respectiva entidad. De ahí que, cuando una disposición especial es retirada del ordenamiento, la materia no queda desprovista de regulación, pues continúan aplicándose las normas generales, conjuntamente con las demás disposiciones pertinentes del estatuto específico.

49. En dicha oportunidad, el régimen específico del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República había reducido la composición paritaria prevista en la Ley 909 de 2004 para las comisiones de personal, al establecer dos representantes de la administración y solo uno de los empleados. La Corte consideró que esa diferencia no guardaba relación con las particularidades funcionales que justificaban el sistema específico y concluyó, por ello, que el Gobierno había excedido las facultades extraordinarias conferidas para su regulación, razón por la cual declaró inexequible la disposición.

50. Sin embargo, la Corte precisó que ello: “no implica la eliminación de una institución de tal envergadura de la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sino que exige su sujeción a lo dispuesto en las normas generales al respecto y a lo establecido en el Decreto Ley 780 de 2005, en cuanto sea pertinente” [214] .

Así, la eliminación de la regla particular no produjo un vacío: la Comisión de Personal continuó sometida a la regulación general, aplicada conjuntamente con las disposiciones pertinentes del estatuto específico. Este precedente confirma que, cuando la singularidad funcional no exige una solución diferenciada, rigen las normas generales que integran el respectivo sistema [215] .

51. Así pues, debe partirse de que los sistemas específicos se insertan en la estructura general de la carrera administrativa y mantienen con el régimen general una relación de derivación, conexidad y dependencia. En consecuencia, las normas generales continúan integrando su marco jurídico, mientras que las disposiciones particulares rigen en las materias que regulan de manera diferente, siempre que esa diferenciación responda a la singularidad funcional de la respectiva entidad.

52. La especialidad funcional constituye, a la vez, el fundamento y el límite de la regulación particular. Desde la Sentencia C-507 de 1995, la Corte advirtió que el establecimiento de estos regímenes “debe obedecer a criterios objetivos, razonables y racionales, en el sentido de que las particulares condiciones fácticas o materiales que los justifiquen deben ser proporcionales a las finalidades especiales de interés público social que se pretendan satisfacer, de modo tal que, con el fin de preservar el derecho a la igualdad, no se otorguen tratos diferenciados para ciertos sectores de empleados que no se encuentran plenamente justificados” [216] .

Así, “para efectos de la configuración de los sistemas específicos de carrera, el legislador debe tener en cuenta, tanto la singularidad y especificidad de las funciones que corresponde cumplir a las distintas entidades estatales, como los principios básicos que orientan la carrera administrativa general contenidos en la ley general que rige la materia” [217] .

53. En el mismo sentido, el Consejo de Estado [218] en múltiples providencias ha citado la Sentencia C-1230 de 2005 para señalar que “los sistemas específicos son una derivación del régimen general de carrera en cuanto que, debiendo seguir sus principios y postulados básicos, solo se apartan de éste en aquellos aspectos puntuales que pugnan o chocan con la especialidad funcional reconocida a ciertas entidades”. Esta regla supone que la especialidad no produce una separación absoluta entre los sistemas, sino que delimita los asuntos concretos en los que resulta justificado apartarse de la regulación común.

54. De estas reglas se sigue que la expedición de un estatuto específico no desplaza íntegramente el régimen general. Las disposiciones particulares prevalecen en las materias que regulan de manera diferente, siempre que esa diferencia se

encuentre justificada por las necesidades funcionales del sistema. En aquello que no fue objeto de una regulación específica, continúa operando el marco general del cual aquel deriva, aplicado en lo pertinente y teniendo en cuenta las características funcionales de la respectiva entidad. Por el contrario, si el estatuto específico contiene una solución propia, esta rige en el asunto regulado, sin perjuicio de su sujeción a los principios constitucionales y legales comunes de la carrera administrativa [219] .

55. Esta conclusión resulta especialmente relevante en el presente asunto. Las medidas previstas en la Ley 2418 de 2024 desarrollan la igualdad material en el acceso y ascenso en el empleo público.

No regulan, en principio, una peculiaridad funcional de la DIAN, del INPEC, de las superintendencias o de otra entidad sometida a un sistema específico.

Concretan uno de los principios que la jurisprudencia considera común y esencial a toda carrera administrativa, la igualdad de oportunidades.

56. Bajo esta comprensión, la falta de una referencia expresa a los sistemas específicos en la Ley 2418 de 2024 no configuraba una omisión legislativa relativa. Al constituir un desarrollo del régimen general, sus disposiciones integraban el marco normativo aplicable a aquellos sistemas. Cuando el respectivo estatuto específico contara con una regulación particular sobre las medidas afirmativas y de accesibilidad para las personas con discapacidad, esta debía regir en la materia correspondiente, siempre que la diferencia respondiera a la singularidad funcional de la entidad. A falta de una disposición particular que regulara la materia de manera diferente por razones vinculadas con esa especialidad, las medidas previstas en la Ley 2418 resultaban aplicables de manera complementaria, en lo pertinente.

57. Tampoco correspondía a la Corte revisar individualmente cada uno de los estatutos específicos para determinar la forma concreta en que debían implementarse las medidas. Esa labor compete inicialmente a las autoridades responsables de administrar el respectivo sistema y, ante una controversia, al juez natural del caso. Para descartar la omisión alegada bastaba reconocer que la articulación entre el régimen general y los sistemas específicos ya permitía la aplicación de la Ley 2418 de 2024, sin necesidad de adoptar un condicionamiento que tratara como una exclusión normativa lo que, en realidad, era una cuestión de integración entre la regulación general y las disposiciones particulares de cada sistema.

Los sistemas especiales de origen constitucional 58. La relación entre el régimen general y los sistemas especiales de origen constitucional debe construirse a partir de dos premisas que, lejos de excluirse, deben armonizarse. De una parte, estos sistemas cuentan con una autonomía reforzada, pues su existencia y configuración particular encuentran fundamento directo en la Constitución. De otra, no constituyen ordenamientos completamente desvinculados del régimen general de carrera administrativa, dado que se encuentran gobernados por principios comunes, entre ellos la igualdad de oportunidades, el mérito y la estabilidad.

59. Sobre este último aspecto, la Corte ha señalado que, pese a su raigambre constitucional y la autonomía que les otorga, los sistemas especiales están sujetos a los principios que rigen la carrera administrativa. En la Sentencia C-553 de 2010 sostuvo:

“Frente a los regímenes especiales antes mencionados, la Corte ha sido expresa en afirmar que, a pesar de tener raigambre constitucional, la interpretación armónica del ordenamiento superior obliga a sostener que tales sistemas, como sucede con el régimen general, tienen carácter excepcional y están gobernados por los principios de igualdad, mérito y estabilidad”.

60. Esta sujeción común no elimina las particularidades de cada sistema, pero impide comprender su autonomía como una excepción frente a las garantías constitucionales que disciplinan el acceso y el ascenso al empleo público.

61. Junto con esa vinculación constitucional, el numeral 2 del artículo 3 de la Ley 909 de 2004 estableció una cláusula expresa de integración normativa:

“Las disposiciones contenidas en esta ley se aplicarán, igualmente, con carácter supletorio, en caso de presentarse vacíos en la normatividad que los rige, a los servidores públicos de las carreras especiales”.

62. El tenor de esta cláusula resulta determinante para establecer su alcance. El legislador no dispuso, en términos generales, que toda norma perteneciente materialmente al régimen general se aplicara supletoriamente a las carreras especiales. Se refirió específicamente a las “disposiciones contenidas en esta ley”, esto es, en la Ley 909 de 2004.

Por consiguiente, la cláusula demuestra que las carreras especiales no son ordenamientos cerrados frente a dicha ley, pero no permite extender automáticamente a ellas cualquier regulación posterior que se relacione con la carrera administrativa.

63. La jurisprudencia ha reconocido la validez y operatividad de este mecanismo. En la Sentencia C-073 de 2006, al examinar la carrera de las contralorías territoriales, la Corte recordó que esta tenía carácter especial por disposición del Constituyente y consideró constitucionalmente admisible que, mientras el legislador expidiera su regulación propia, se aplicara transitoriamente la Ley 909 de 2004 para suplir el vacío normativo existente. En ese sentido, concluyó que debía operar un régimen supletorio que garantizara los principios constitucionales de la carrera administrativa.

64. La Sección Segunda del Consejo de Estado también ha utilizado la cláusula para resolver vacíos puntuales dentro de sistemas especiales. Así ha aplicado disposiciones de la Ley 909 de 2004 a la carrera de la Fiscalía General de la Nación en materias como las causales de retiro [220] y los principios que orientan el ingreso y el ascenso [221] .

Igualmente, ha acudido a dicha normativa para complementar determinados aspectos de la carrera judicial [222] . 65. Sin embargo, la misma jurisprudencia evidencia que la existencia de la cláusula no conduce a la aplicación indistinta de la Ley 909. Cuando la regulación especial contiene una solución propia para el asunto examinado, esta prevalece y no existe el vacío requerido para acudir a la norma supletoria. Así ocurrió, por ejemplo, cuando el Consejo de Estado consideró que la evaluación del desempeño en la Fiscalía estaba regulada por el Decreto Ley 020 de 2014 y que, por esa razón, no resultaba procedente utilizar la Ley 909 como parámetro para resolver la controversia [223] .

66. La jurisprudencia permite, entonces, identificar una relación de apertura normativa, pero no de subordinación integral de las carreras especiales al régimen general. Las disposiciones de la Ley 909 pueden complementar la regulación especial cuando existe un vacío sobre la materia, y su aplicación debe circunscribirse a suplir esa ausencia de regulación. En consecuencia, no pueden sustituir una solución particular válidamente adoptada ni alterar las competencias de los órganos encargados de administrar y vigilar la carrera especial.

67. A partir de esta precisión, la aplicación de la Ley 2418 de 2024 a los sistemas especiales exigía atender a la técnica legislativa empleada en sus distintas disposiciones, pues dicha ley no está integrada exclusivamente por normas autónomas:

68. Su artículo 3 modificó el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 909 de 2004 para incorporar la accesibilidad universal entre los principios de la función pública; el artículo 4 reformó el artículo 27, con el fin de admitir medidas diferenciales dirigidas a eliminar barreras de acceso a la carrera y garantizar el ejercicio del empleo por las personas con discapacidad, sin afectar el mérito; y el artículo 5 modificó el artículo 28 para incluir, entre los principios que orientan el ingreso y el ascenso, la accesibilidad universal, la proporcionalidad y el enfoque de capacidades. A su vez, el artículo 6 reformó el artículo 29 y estableció la reserva mínima del siete por ciento (7%) de las plazas ofrecidas en los concursos de acceso y de ascenso para personas con discapacidad, de modo que esta medida afirmativa quedó incorporada expresamente a la

Ley 909 de 2004. Finalmente, el artículo 12 confirmó que la nueva regulación modificaba, en lo pertinente, las leyes 909 de 2004 y 1960 de 2019.

69. Las disposiciones que sustituyeron el contenido de esos artículos pasaron a integrar la Ley 909 de 2004. Por tanto, respecto de ellas, la eventual aplicación supletoria a las carreras especiales encuentra fundamento directo en el numeral 2 del artículo 3 de esa normativa. Así sucede con la incorporación de la accesibilidad universal entre los principios de la función pública; con el reconocimiento de medidas diferenciales para eliminar barreras de acceso; con la inclusión de la accesibilidad universal, la proporcionalidad y el enfoque de capacidades entre los principios que orientan el ingreso y el ascenso; y con la reserva de plazas introducida en el artículo 29.

70. La aplicación supletoria de estas disposiciones parte de la existencia de un vacío en la regulación propia y se circunscribe a la materia que carece de una solución normativa. Sin embargo, esta forma de integración no modifica la configuración institucional del respectivo sistema especial ni traslada las competencias atribuidas a las autoridades encargadas de administrarlo y vigilarlo. En consecuencia, deben distinguirse las reglas sustantivas dirigidas a garantizar la igualdad, que pueden suplir la ausencia de regulación sobre la materia, de las previsiones orgánicas o competenciales concebidas para la estructura del sistema general, como aquellas que asignan funciones a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

71. Distinta es la situación de las disposiciones de la Ley 2418 que no modificaron formalmente la Ley 909. Entre ellas se encuentran la exención del pago de los derechos de examen, la regulación detallada de los ajustes razonables durante las distintas etapas del concurso, las reglas sobre acreditación de la discapacidad, los reconocimientos a las entidades y las autorizaciones presupuestales.

72. La circunstancia de que estas disposiciones de la Ley 2418 de 2024 no hubieran quedado formalmente incorporadas a la Ley 909 de 2004 impedía fundamentar su aplicación a las carreras especiales exclusivamente en el tenor literal del artículo 3 de esta última. Sin embargo, tampoco justificaba entender que aquellas se encontraban absolutamente excluidas de tales sistemas. Las medidas sobre gratuidad de los derechos de examen, adaptaciones de las pruebas y ajustes razonables desarrollan los principios de igualdad material, accesibilidad universal y eliminación de barreras que gobiernan constitucionalmente el acceso y el ascenso en todas las carreras administrativas.

73. En estas condiciones, considero que respecto de tales disposiciones sí podía resultar procedente una decisión de exequibilidad condicionada. El condicionamiento, sin embargo, no debía ordenar su aplicación directa e indiferenciada a los sistemas especiales, como si estos y el régimen general estuvieran sometidos a una misma regulación.

74. Debía precisar que esas medidas podían operar con carácter supletorio cuando la normativa propia del respectivo sistema presentara un vacío sobre la materia. Su aplicación debía circunscribirse a suplir esa ausencia de regulación, sin modificar la configuración institucional del sistema ni trasladar las competencias atribuidas a los órganos encargados de administrarlo.

75. Esta solución habría armonizado la autonomía reforzada de las carreras especiales con los principios comunes que las vinculan al régimen general. De una parte, habría impedido interpretar el artículo 2 de la Ley 2418 de 2024 como una prohibición de aplicar medidas dirigidas a garantizar la igualdad de las personas con discapacidad. De otra, habría preservado la prevalencia de la regulación especial y evitado que las medidas generales desplazaran soluciones particulares o alteraran el diseño constitucional de cada sistema. La aplicación supletoria no implica que los regímenes sean iguales, sino que permite suplir los vacíos de su regulación propia sin desplazar las soluciones particulares ni alterar la configuración institucional o la distribución de competencias del respectivo sistema.

76. Por consiguiente, considero que era necesario distinguir entre las disposiciones de la Ley 2418 que modificaron expresamente la Ley 909 de 2004 y aquellas que conservaron una existencia normativa autónoma. Las primeras

quedaron comprendidas en la cláusula de supletoriedad prevista en el artículo 3 de la Ley 909 y podían aplicarse a las carreras especiales en los términos allí establecidos. En mi criterio, la solución más adecuada respecto de las segundas consistía en extender, mediante un condicionamiento, la posibilidad de su aplicación supletoria, en atención a su estrecha vinculación con los principios de igualdad, accesibilidad y respeto por los derechos subjetivos. Esta alternativa permitía garantizar los derechos de las personas con discapacidad sin prescindir de la lógica de diferenciación entre los sistemas de carrera trazada por el Constituyente, desarrollada por el legislador y reconocida por la propia jurisprudencia constitucional.

77. La fórmula adoptada por la mayoría no realizó esta distinción. Al declarar que las medidas afirmativas y de accesibilidad previstas en la Ley 2418 de 2024 "también se aplican" a los concursos de los sistemas especiales, les atribuyó una aplicabilidad directa que desconoce la autonomía que la Constitución reconoce a dichas carreras. En mi criterio, el condicionamiento debía limitarse a señalar que aquellas medidas resultaban aplicables supletoriamente, cuando existiera un vacío sobre la materia, sin sustituir la regulación propia ni alterar la configuración institucional o la distribución de competencias del respectivo sistema.

78. En consecuencia, la controversia no admitía una respuesta uniforme para la totalidad de la Ley 2418 de 2024. En relación con las disposiciones que modificaron la Ley 909, la Sala debía reconocer que su aplicación supletoria a los sistemas especiales ya contaba con un fundamento legal expreso, sujeto a la ausencia de una normativa particular y a la complementariedad con el respectivo régimen. Frente a las disposiciones autónomas, debía desarrollar un análisis específico con fundamento en los principios constitucionales comunes que determinara que, como sucede con la Ley 909, podían integrar supletoriamente los sistemas especiales.

79. La mayoría, en cambio, abordó el problema como si las únicas alternativas fueran considerar que toda la Ley 2418 resultaba ajena a las carreras especiales o extenderla integralmente mediante un condicionamiento. Esa aproximación no tuvo en cuenta la composición normativa de la ley ni el alcance preciso de la cláusula de supletoriedad.

Antes de declarar una omisión legislativa relativa, correspondía diferenciar las disposiciones que ya podían proyectarse sobre los sistemas especiales en virtud del artículo 3 de la Ley 909 de aquellas cuya aplicación requería una labor adicional de interpretación e integración, respetuosa de la autonomía constitucional de cada sistema especial de carrera.

Conclusión 80. Las consideraciones expuestas permiten concluir que la delimitación del ámbito de aplicación directa de la Ley 2418 de 2024 al sistema general de carrera administrativa no equivalía, por sí sola, a la exclusión material de sus disposiciones respecto de los sistemas específicos y especiales. El artículo 2 determina los concursos a los que la ley resulta inmediatamente aplicable, pero no define de manera exhaustiva todas las formas en que sus medidas pueden proyectarse sobre los demás sistemas mediante las reglas de integración previstas en el ordenamiento. A mi criterio, la sentencia confundió, así, el ámbito de aplicación directa de la ley con el alcance normativo que sus disposiciones podían adquirir en virtud de su relación con los distintos regímenes de carrera.

81. Esa distinción impedía declarar una omisión legislativa relativa común e indiferenciada. La sola ausencia de una referencia expresa a los sistemas especiales y específicos no demostraba que el legislador hubiera decidido excluir de las medidas afirmativas a las personas con discapacidad que aspiraran a ingresar o ascender en ellos. Para llegar a esa conclusión era necesario establecer previamente cómo se articula el régimen general con cada categoría de carrera, qué disposiciones de la Ley 2418 ya integraban el marco normativo aplicable y en cuáles eventos la especialidad justificaba una solución distinta. No todo silencio legislativo comporta una exclusión, ni toda diferencia en el ámbito de aplicación directa de una norma configura, por ese solo hecho, una omisión contraria a la Constitución.

82. La mayoría encontró una razón adicional para adoptar el condicionamiento en las distintas interpretaciones expuestas durante el proceso. Mientras el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación sostuvieron

posiciones restrictivas respecto de la aplicación de la Ley 2418 de 2024 a las carreras especiales, la DIAN afirmó que las medidas ya se extendían a sus procesos de selección en virtud de la cláusula de remisión contenida en su regulación específica. A partir de esa divergencia, la sentencia consideró que dejar el asunto a las interpretaciones de las autoridades encargadas de administrar los diferentes sistemas podía generar tratamientos desiguales para las personas con discapacidad.

83. Ese razonamiento, sin embargo, trasladó al juicio abstracto de constitucionalidad una preocupación relacionada principalmente con la interpretación y aplicación concreta de la ley. Las posiciones expresadas por las entidades intervinientes no determinaban el contenido normativo de la disposición acusada ni demostraban, por sí mismas, la existencia de una omisión atribuible al Congreso. Antes bien, la interpretación acogida por la DIAN evidenciaba que los mecanismos de integración podían hacer operativas las medidas de la Ley 2418 en un sistema particular, mientras que las posiciones restrictivas del Consejo Superior de la Judicatura y de la Fiscalía daban cuenta de una controversia acerca del alcance del ordenamiento vigente.

84. El control abstracto de constitucionalidad tiene por objeto confrontar el contenido normativo de la disposición acusada con la Constitución, no anticipar ni resolver todas las controversias que puedan surgir con ocasión de su ejecución. Como lo ha señalado esta corporación, dicho control recae sobre la norma y no sobre los hechos o vicisitudes asociados a su aplicación, cuya resolución corresponde a las autoridades competentes y, en último término, al juez natural de cada controversia. La eventual interpretación restrictiva de una cláusula de integración o la inaplicación de una norma supletoria puede ser corregida mediante los mecanismos administrativos y judiciales previstos por el ordenamiento, pero no convierte automáticamente un problema de aplicación del derecho en una omisión legislativa relativa.

85. Lo anterior no significa que la Corte debiera permanecer indiferente ante interpretaciones que pudieran desconocer la igualdad material de las personas con discapacidad. En ejercicio del control abstracto podía precisar el alcance constitucional de la disposición y, cuando fuera necesario, adoptar un condicionamiento que garantizara la primacía de la Carta Política. Lo que no correspondía era sustituir, mediante una regla uniforme de aplicación directa, el análisis que las autoridades administrativas y judiciales deberían realizar respecto a la aplicación en determinados casos concretos.

86. En relación con los sistemas específicos de origen legal, a mi criterio, no se encontraba acreditada la omisión declarada por la mayoría. Estos sistemas constituyen derivaciones del régimen general y solo se apartan de él en aquellos aspectos respecto de los cuales el legislador ha establecido una regulación particular, justificada por las necesidades funcionales de la respectiva entidad. Por tanto, las medidas previstas en la Ley 2418 de 2024 integraban el marco general del cual aquellos derivan y resultaban aplicables mientras no existiera una disposición específica que regulara la misma materia de manera diferente y que justificadamente las desplazara.

87. La situación de los sistemas especiales de origen constitucional exigía un análisis diferente, acorde con la autonomía reforzada que la Constitución les reconoce. Frente a las disposiciones de la Ley 2418 que modificaron expresamente la Ley 909 de 2004, su eventual aplicación supletoria ya encontraba fundamento directo en el numeral 2 del artículo 3 de esta última. Tal era el caso, entre otras, de la incorporación de la accesibilidad universal como principio de la función pública, de las medidas diferenciales dirigidas a eliminar barreras en el acceso a la carrera, de los principios aplicables al ingreso y al ascenso y de la reserva mínima del siete por ciento de las plazas para personas con discapacidad. Respecto de estas disposiciones, no existía una ausencia legislativa que debiera ser colmada por la Corte, sino una cláusula expresa de integración cuya operatividad dependía de la existencia de un vacío sobre la materia en la regulación del correspondiente régimen especial.

88. Una conclusión distinta podía adoptarse respecto de las disposiciones autónomas de la Ley 2418 que no quedaron formalmente incorporadas a la Ley 909. Su aplicación a las carreras especiales no podía fundarse exclusivamente en el tenor literal del artículo 3 de esta última, pues la cláusula se refiere expresamente a las disposiciones contenidas en la Ley 909. Sin embargo, la gratuidad de los derechos de examen, las adaptaciones de las pruebas y los ajustes razonables desarrollan los principios de igualdad material, accesibilidad y respeto por los derechos subjetivos que gobiernan el acceso y el ascenso en todas las carreras administrativas. En esa medida, considero que respecto de esas disposiciones sí podía resultar procedente un condicionamiento que permitiera su aplicación supletoria.

89. Ese condicionamiento, sin embargo, a mi juicio, debía preservar la diferencia constitucional entre el régimen general y los sistemas especiales. No correspondía disponer, como lo hizo la mayoría, que las medidas afirmativas y de accesibilidad simplemente "también se aplican" a estos últimos, pues esa fórmula les atribuye una eficacia directa, uniforme e independiente de la regulación propia de cada carrera. Aunque la sentencia afirmó que las medidas constituían estándares mínimos y que cada sistema podía escoger las fórmulas para implementarlas, el condicionamiento sometió a todos los regímenes a los mecanismos previstos en la Ley 2418, sin tener materialmente en cuenta la relación de complementariedad de los sistemas específicos ni la cláusula de supletoriedad aplicable a los sistemas especiales.

90. La extensión indiscriminada puede parecer, en principio, la solución más protectora. Sin embargo, corre el riesgo de desconocer que la existencia de sistemas especiales y específicos responde precisamente a diferencias constitucionales o funcionales que justifican reglas particulares sobre el ingreso, el ascenso y la administración del personal. La igualdad material no consiste en imponer idénticos mecanismos a regímenes distintos, sino en asegurar que las personas con discapacidad puedan participar efectivamente en todos ellos mediante medidas adecuadas para remover las barreras que se presentan en cada contexto. La aplicación uniforme de una misma solución puede producir una igualdad apenas formal cuando las funciones, los procedimientos de selección, las autoridades competentes o las condiciones de desempeño requieren respuestas diferenciadas.

91. A esta preocupación se suma el riesgo de que dicho precedente altere el punto de partida desde el cual deben resolverse futuras controversias sobre la articulación entre los sistemas de carrera. En lugar de establecer si una disposición general ya integra el marco normativo de un sistema específico, debido a su relación de derivación y complementariedad, o si resulta aplicable de forma supletoria ante un vacío de la regulación especial, podría entenderse que su proyección depende de una extensión judicial expresa. Con ello se debilitarían las reglas de integración previstas por el legislador y reconocidas por la jurisprudencia, así como la aplicación de los principios y garantías generales que, en virtud de aquellas, ya vinculan a los distintos sistemas de carrera.

92. El condicionamiento conforme al cual las disposiciones que no fueron incorporadas a la Ley 909 de 2004 fueran aplicables supletoriamente habría permitido armonizar ambos mandatos en relación con los sistemas especiales de origen constitucional. De una parte, habría impedido que los vacíos de su regulación propia se utilizaran para negar a las personas con discapacidad las garantías generales de accesibilidad e igualdad. De otra, habría asegurado que cada medida se aplicara únicamente ante la existencia de un vacío sobre la materia, sin sustituir las soluciones particulares válidamente adoptadas ni alterar la configuración institucional o las competencias de las autoridades encargadas de administrar el respectivo sistema.

No se habría tratado de dejar la garantía de los derechos a la voluntad de cada entidad, pues la posibilidad de integrar supletoriamente esas disposiciones habría quedado establecida por el propio condicionamiento y su aplicación concreta habría estado sometida al control judicial.

93. Esta técnica preservaba, además, la posibilidad –y, cuando las particularidades del sistema lo exigieran, el deber– de desarrollar medidas específicas que respondieran de manera más adecuada a las barreras concretas que enfrentan las

personas con discapacidad. Las medidas previstas en la Ley 2418 de 2024 podían operar como garantía ante la ausencia de una solución propia, sin impedir que cada sistema especial adoptara mecanismos equivalentes o más adecuados para alcanzar una igualdad verdaderamente material. Así, la autonomía de estos sistemas no habría funcionado como una excepción frente a los derechos de las personas con discapacidad, sino como un instrumento para hacer efectiva su protección de acuerdo con las condiciones particulares de cada régimen.

94. Esta solución habría armonizado los mandatos constitucionales relevantes. Por un lado, habría impedido que la autonomía de las carreras especiales se utilizara para excluir injustificadamente medidas destinadas a remover las barreras que enfrentan las personas con discapacidad en el acceso al empleo público. Por otro, habría evitado asimilar regímenes que la propia Constitución concibió como diferenciados y trasladar mecánicamente reglas diseñadas para la estructura institucional del sistema general. La aplicación supletoria de las disposiciones de la Ley 2418 de 2024 que conservaron una existencia normativa autónoma, establecida mediante el condicionamiento, no habría supuesto equiparar los sistemas, sino permitir que esas medidas integraran los vacíos de su regulación propia, sin alterar su configuración institucional ni la distribución de competencias, y promover, simultáneamente, el desarrollo de respuestas específicas que garanticen la igualdad material.

95. Por consiguiente, a mi juicio, la Sala no debía declarar una omisión legislativa relativa en los términos generales acogidos en la sentencia. Respecto de los sistemas específicos, las disposiciones del régimen general ya integraban el marco normativo aplicable, salvo la existencia de una regla particular que justificadamente las desplazara. En cuanto a los sistemas especiales, las normas incorporadas a la Ley 909 podían operar en virtud de la cláusula de supletoriedad allí prevista, mientras que frente a las disposiciones autónomas podía adoptarse un condicionamiento conforme al cual fueran aplicables supletoriamente cuando existiera un vacío sobre la materia, sin sustituir la regulación propia ni alterar la configuración institucional o la distribución de competencias del correspondiente sistema. La fórmula aprobada por la mayoría desconoció estas diferencias y extendió de manera directa la totalidad de las medidas, sin atender suficientemente a la técnica legislativa empleada, al distinto grado de autonomía de los sistemas de carrera ni a sus particularidades constitucionales y funcionales.

96. Comparto plenamente la finalidad constitucional perseguida por la Ley 2418 de 2024. La eliminación de las barreras que enfrentan las personas con discapacidad para acceder y ascender en el empleo público, así como la adopción de acciones afirmativas que aseguren su igualdad material, constituyen mandatos derivados de los artículos 13, 47, 54 y 125 de la Constitución. Mi discrepancia no recae, por tanto, sobre la necesidad de que esas garantías sean observadas en los distintos sistemas de carrera administrativa, sino sobre la forma en que la Sala las hizo extensivas. La protección reforzada de las personas con discapacidad no exigía desconocer la arquitectura constitucional de la carrera administrativa; imponía interpretar e integrar sus distintos regímenes de manera que la igualdad material y la autonomía de los sistemas particulares conservaran simultáneamente plena eficacia.

97. En los anteriores términos y con el acostumbrado respeto, salvo mi voto respecto de la Sentencia C-117 de 2026. Fecha ut supra , VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE Magistrado [1] El actor radicó su demanda el 8 de septiembre de 2025. Ver demanda ciudadana con anotación de la misma fecha en el sistema de consulta de la Corte Constitucional.

Enlace: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=122254 [2] Ver auto admisorio con anotación del 3 de octubre de 2025 en el sistema de consulta de la Corte Constitucional.

Enlace: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=124165 [3] Las entidades e instituciones invitadas fueron: El Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Trabajo, la Defensoría del Pueblo, la Comisión Nacional del Servicio Civil, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, la Fiscalía General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo

Superior de la Judicatura, el Ministerio de Defensa Nacional, PAIIS, Asdown, Best Buddies y a las facultades de derecho de las siguientes universidades:

Universidad Nacional de Colombia, Universidad EAFIT, Universidad de Nariño, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y Universidad Externado.

[4] Esta ley se publicó en el Diario Oficial No. 52.843 de 9 de agosto de 2024. [5] Se trata de la intervención presentada por José Miguel Amaya Cabezas. Ver intervención en:

https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=127330 [6] Se trata de las intervenciones presentadas, la primera, por la estudiante Laura Valentina Castañeda Bello y, la segunda, por los estudiantes Dimas José Pacheco Carmona, David Santiago Calderón Méndez, Sara Jireht Virviescas Gaona, Angélica María Castañeda Riaño y Diego Felipe Trujillo Ortiz. Véanse las intervenciones en:

https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=127328 y https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=127332 .

[7] Ver concepto en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=127451 [8] Ver concepto en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=127482 [9] Corporación que adelanta los procesos de convocatoria a concurso público de méritos para proveer cargos de carrera en la Rama Judicial.

[10] Entidad que pertenece a la Rama Judicial, pero con autonomía administrativa y financiera. [11] Se trata de la intervención presentada por José Miguel Amaya Cabezas. Ver intervención en:

https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=127330 [12] Ver concepto en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=127476 [13] Ver concepto en:

https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=127482 [14] Artículo 148. Protección a grupos especiales. En materia de protección a la maternidad, desplazados por razones de violencia y discapacitados, las normas aplicables serán las contempladas en la Ley 909 de 2004 y las disposiciones que la modifiquen, adicionen o reglamenten.

[15] Ver concepto, ibidem. p. 5. [16] Ver concepto en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=127199 [17] Ver concepto en:

https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=127469 [18] Ver concepto en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=127758 [19] Ver concepto en:

https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=127480 [20] Se trata de las intervenciones presentadas, la primera, por la estudiante Laura Valentina Castañeda Bello y, la segunda, por los estudiantes Dimas José Pacheco Carmona, David Santiago Calderón Méndez, Sara Jireht Virviescas Gaona, Angélica María Castañeda Riaño y Diego Felipe Trujillo Ortiz. Véanse las intervenciones en:

https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=127328 y https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=127332 .

[21] Ver concepto y manifestación de transparencia en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=131032 [22] El procurador general de la Nación explicó que participó en el trámite en el cual otorgó constancia del texto aprobado en la plenaria del Senado, realizó actuaciones encaminadas a garantizar el principio de publicidad del trámite y suscribió, junto con el presidente del Senado, el cuerpo normativo finalmente sancionado por el presidente de la República (p. 6, ibidem).

[23] Artículo 148. Protección a grupos especiales. En materia de protección a la maternidad, desplazados por razones de violencia y discapacitados, las normas aplicables serán las contempladas en la Ley 909 de 2004 y las disposiciones que

la modifiquen, adicionen o reglamenten.

[24] Corte Constitucional, sentencias C-397 y C-505 de 1995, C-252 y C-558 de 1996, y C-754 de 1999, entre otras. [25] Al respecto, se puede analizar la Sentencia C-400 de 2013, por medio de la cual la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del artículo 135 de Ley 1337 de 2011 por medio del cual se le atribuyó al Consejo de Estado la competencia para conocer de la acción de nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general, expedidos por entidades distintas del Gobierno Nacional, con contenido material de ley. En esa ocasión, la Sala Plena precisó su competencia para analizar las acciones públicas de inconstitucionalidad formuladas contra normas con fuerza de ley o con contenido material de ley.

Dicha providencia fue reiterada, entre otras, en la C-187 de 2019. [26] Corte Constitucional, Sentencia C-607 de 2006. [27] Corte Constitucional, sentencias C-898 de 2009, C-044 de 2018 y C-045 de 2020.

[28] Corte Constitucional, sentencias C-828 de 2006 y C-336 de 2016. [29] Corte Constitucional, sentencias C-379 de 2008, C-745 de 1999, C-826 de 2006, C-827 de 2006, C-218 de 2007, C-775 de 2010 y C-305 de 2019.

[30] En el evento en que la norma se encuentre derogada la norma, debe evaluarse si dicha disposición normativa continúa surtiendo efectos o tiene vocación de producirlos en el ordenamiento jurídico, caso en el cual es posible adelantar el correspondiente análisis de constitucionalidad. Corte Constitucional, sentencias C-044 de 2018 y C-270 de 2021.

[31] Corte Constitucional, Sentencia C-931 de 2009. [32] Corte Constitucional, Sentencia C-408 de 2019. [33] Corte Constitucional, sentencias C-325 de 2021, C-073 de 2024, C-205 de 2024, C-327 de 2025 y C-384 de 2025.

[34] Para el estudio de la aptitud de la demanda se tendrán en cuenta los fundamentos que se desarrollan en la Sentencia C-412 de 2025, C-833 de 2013, C-052 de 2025 y C-071 de 2025, entre otras.

[35] Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 2025. [36] Corte Constitucional, sentencias C-385 de 2022 y C-525 de 2023. [37] Ser suficientemente comprensibles.

[38] Recaer sobre el contenido verificable de la disposición acusada, esto es, que pueda ser inferido razonablemente de la disposición demandada y no dependa de interpretaciones subjetivas o arbitrarias del actor.

[39] Demostrar cómo la disposición vulnera la Constitución, mediante argumentos determinados, concretos, precisos y particulares sobre la norma en juicio.

[40] Ofrecer razonamientos de índole constitucional que se refieran al contenido normativo de las disposiciones. [41] Suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma que se estima contraria a la Carta Política.

[42] La Corte debe verificar el cumplimiento de estas exigencias, en atención a la naturaleza pública e informal, pero también rogada, de la acción de inconstitucionalidad. Si la demanda no satisface estas cargas mínimas, procede un fallo inhibitorio.

[43] Corte Constitucional, Sentencia C-136 de 2018. [44] Corte Constitucional, Sentencia C-584 de 2016. [45] La Corte ha señalado que el principio pro actione tiene como finalidad garantizar la mayor eficacia posible del derecho ciudadano a ejercer la acción pública de inconstitucionalidad. No obstante, su aplicación encuentra un límite cuando la demanda carece por completo de los elementos mínimos que permitan identificar un cargo de inconstitucionalidad susceptible de análisis.

En tales casos, no resulta viable flexibilizar los requisitos formales, pues ello implicaría desnaturalizar las cargas mínimas previstas por el ordenamiento y obligar a la Corte a suplir indebidamente las falencias de la demanda, con lo

cual “se corre el riesgo de transformar una acción eminentemente rogada, en un mecanismo oficioso” (Corte Constitucional, Sentencia C-314 de 2013).

[46] Corte Constitucional, Sentencias C-071 de 2025 y C-833 de 2013. [47] Ausencia total de regulación normativa. Corte Constitucional, sentencias C- 073 y C- 543 de 1996.

[48] Corte Constitucional, Sentencia C-156 de 2022. Sobre la materia, también se pueden consultar las sentencias C-352 de 2017, C-329 de 2019, C-048 de 2020 y C-173 de 2021.

[49] Corte Constitucional, sentencias C-133 de 2018 y C-572 de 2019. [50] Artículo 148. Protección a grupos especiales. En materia de protección a la maternidad, desplazados por razones de violencia y discapacitados, las normas aplicables serán las contempladas en la Ley 909 de 2004 y las disposiciones que la modifiquen, adicionen o reglamenten.

[51] Que regula el sistema específico de carrera de los empleados de la DIAN. [52] Como los de la Rama Judicial, Procuraduría, Contralorías, Fiscalía, universidades públicas, carrera diplomática, docentes y el Congreso.

[53] Para el examen de la integración normativa se seguirá la estructura y los fundamentos que se desarrollan en la Sentencia C-412 de 2025, en la cual se hace referencia a las sentencias C-095 de 2019 y C-400 de 2024.

[54] Esta ley se publicó en el Diario Oficial No. 52.843 de 9 de agosto de 2024. [55] Corte Constitucional, Sentencia C-095 de 2019, citada en la Sentencia C-400 de 2024.

[56] Estos supuestos se extraen de las consideraciones que la Corte Constitucional hizo en la materia en la Sentencia C-400 de 2024. [57] Corte Constitucional, Sentencia C-451 de 2016.

[58] En este capítulo se reiteran algunas de las consideraciones expuestas por esta Corporación en las Sentencias C-1230 de 2005 y C-197 de 2025.

[59] Corte Constitucional, Sentencia C-197 de 2025. [60] Corte Constitucional, Sentencia C-195 de 1994. [61] Corte Constitucional, Sentencia C-1230 de 2005.

[62] Artículo 13 de la Constitución Política. [63] Artículo 40.7, ibidem. [64] Artículo 25, ibidem. [65] Corte Constitucional, Sentencia C-1079 de 2002.

[66] El artículo 209 de la Constitución Política contempla los p rincipios de igualdad, moralidad, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad para desarrollar la función administrativa. Ver también Corte Constitucional, Sentencia C-285 de 2015.

[67] Corte Constitucional, Sentencia T-1090 de 2002. [68] Ver definición en el artículo 27 de la Ley 909 de 2004. [69] Corte Constitucional, Sentencia C-588 de 2009, a la cual se hizo referencia en la Sentencia C-197 de 2025, entre otras.

[70] Corte Constitucional, Sentencia C-1230 de 2005. [71] Corte Constitucional, Sentencia C-249 de 2012. [72] Corte Constitucional, Sentencia C-197 de 2025, la cual hizo referencia a las sentencias C-084 de 2018 y C-331 de 2022.

[73] Existe un mandato expreso del constituyente para que ciertas entidades del Estado se organicen en un sistema de carrera distinto al general.

[74] Corte Constitucional, Sentencia C-285 de 2015. [75] Corte Constitucional, Sentencia C-536 de 2000. [76] Así lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-532 de 2006 al hacer referencia al Consejo Superior de la Judicatura.

[77] Artículos 217 y 218 de la Constitución Política. [78] Artículo 256.1, ibidem. [79] Artículo 253, ibidem. [80] Artículo 266, ibidem. [81] Artículo 268.10, ibidem.

[82] Artículo 279, ibidem. [83] Artículo 69, ibidem. [84] En la medida en que es el legislador, ordinario o extraordinario, quien toma la decisión de crearlos a través de leyes o decretos con fuerza de ley.

[85] Sentencia C-753 de 2008. [86] Corte Constitucional, Sentencia C-1230 de 2005. [87] Corte Constitucional, Sentencia C-753 de 2008. [88] Corte Constitucional, Sentencia C-513 de 2024.

[89] Corte Constitucional, Sentencia C-532 de 2006. [90] Ver el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de 13 de diciembre de 2019 (radicación número:

11001030600020190020200-2437, M.P. Germán Alberto Bula Escobar). También la Sentencia C-387 de 2023. [91] Corte Constitucional, Sentencia C-1230 de 2005.

[92] Corte Constitucional, Sentencia C-517 de 2002. [93] Corte Constitucional, Sentencia C-331 de 2022. [94] Este capítulo se construyó a partir de las consideraciones plasmadas en las sentencias C-513 de 2024, T-062 de 2025 y C-269 de 2025 de la Corte Constitucional, entre otras.

[95] El artículo 1 de la Constitución Política define a Colombia como un Estado Social de Derecho fundado, entre otros principios, en el respeto de la dignidad humana y en el trabajo.

[96] Corte Constitucional, Sentencia SU-478 de 2024. [97] Artículo 25 de la Constitución Política. [98] Corte Constitucional, Sentencia C-536 de 2019.

[99] Ver, por ejemplo, las sentencias T-611 de 2001 y T-074 de 2023, referidas en la Sentencia C-269 de 2025. [100] Ver artículos 16 y 26 de la Constitución Política.

[101] Corte Constitucional, Sentencia C-505 de 2001. [102] Artículo 26 de la Constitución Política. [103] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Observación general núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación. [104] Corte Constitucional, Sentencia T-613 de 2017. [105] Corte Constitucional, Sentencia T-214 de 2025.

[106] Corte Constitucional, Sentencia C-744 de 2012. [107] Corte Constitucional, Sentencia C-513 de 2024, que a su vez hace referencia a la sentencia C-156 de 2004 y C-744 de 2012.

[108] Corte Constitucional, Sentencia T-062 de 2025. [109] Adoptado el 25 de junio de 1958 y ratificado por Colombia mediante la Ley 22 de 1967.

[110] Adoptado el 27 de junio de 1983 y ratificado por Colombia mediante la Ley 82 de 1988. [111] Adoptado el 6 de julio de 1999 y ratificada por Colombia con la Ley 762 de 2002.

[112] Aprobada por Colombia a través de la Ley 1346 de 2009. Esta norma que fue declarada constitucional mediante la Sentencia C-293 de 2010.

[113] Sobre los diferentes enfoques en los que se ha entendido la discapacidad en respuesta a momentos históricos, se puede consultar la Sentencia C-269 de 2025 en los fundamentos jurídicos 63 a 65, en la cual se hace alusión a las sentencias C-804 de 2009, T-340 de 2010, C-035 de 2015, C-458 de 2015, T-070 de 2024, T-119 de 2024 y T-498 de 2024, entre otras . También se puede consultar: Palacios., A. (2008). “El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”.

Madrid: CINCA. [114] Corte Constitucional, Sentencia C-269 de 2025, fundamento jurídico 65, en el cual a su vez se hace referencia a la Sentencia C-458 de 2015.

[115] Corte Constitucional, Sentencia C-269 de 2025. [116] Corte Constitucional, Sentencia C-485 de 2015. [117] Corte Constitucional, Sentencia T-062 de 2025, fundamento jurídico 34.

[118] Corte Constitucional, Sentencia C-513 de 2024. [119] Corte Constitucional, Sentencia C-165 de 2023, a la cual se hace referencia en la sentencia C-513 de 2024.

[120] Corte Constitucional, Sentencia C-269 de 2025. [121] Artículo 1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. [122] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación general núm. 8 sobre el derecho de las personas con discapacidad al trabajo y al empleo , p.11. (2022).

[123] Por tratarse de una norma anterior a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se utiliza la expresión de “personas inválidas”.

[124] Artículo 4 del Convenio 159 de la OIT. [125] Como, por ejemplo, la preferencia en procesos de licitación y adjudicación de contratos públicos y privados, beneficios tributarios, la reducción de cuotas de aprendices, la prelación en el acceso a créditos estatales y la fijación de tasas arancelarias preferenciales. Artículos 24 y 31 de la Ley 361 de 1997. Lo anterior debe interpretarse de forma armónica con el artículo 35 de la Ley 2069 de 2020, disposición que establece los factores de desempate en los procesos de contratación de las entidades estatales. En particular, el numeral 3 prevé como criterio de desempate que el oferente acredite que, al menos, el 10% de su nómina está conformada por personas con discapacidad.

[126] Artículo 27, ibidem. [127] Artículo 26, ibidem. [128] Numeral 4, artículo 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

[129] Así los dispuso el numeral 2, literal f del artículo 13 de Ley Estatutaria 1618 de 2013 a cargo del Ministerio del Trabajo, en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública.

[130] Numeral 1, ibidem. [131] Numeral 7, ibidem. [132] Numeral 6, ibidem. [133] Numeral 1, artículo 14, ibidem. [134] Artículo 6 de la Ley 1996 de 2019.

[135] Artículo 62, Ibidem. [136] Artículo 6 de la Ley 2418 de 2024. [137] Artículos 7 y parágrafo del artículo 9, ibidem. [138] Artículo 5 de la Ley 2418, ibidem.

[139] Artículo 8, ibidem. [140] Incorporado al Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública. [141] Artículo 2.2.12.2.3.

[142] Decreto 2011 de 2017, artículo 2.2.12.2.3., numeral 2. [143] La Corte dijo que no existe un marco normativo que reglamente la forma en la cual los ajustes razonables deben ser incorporados por los empleadores, ni cómo el Estado debe velar por aquellos.

[144] En esta sentencia la Corte resolvió el caso de dos personas que fueron retiradas del Ejército Nacional debido a que habían adquirido determinados porcentajes de pérdida de capacidad laboral. Aunque las pretensiones de los accionantes estaban relacionadas con la reincorporación a la institución, la Corte recordó los deberes que tiene el Estado como empleador de personas en situación de discapacidad en materia de ajustes razonables y reubicación laboral.

[145] La Corte estudió el caso de una teniente de la Fuera Aérea que fue desvinculada con fundamento en la calificación de su discapacidad y concluyó que su retiro fue injustificado, por lo que ordenó su reintegro. Esta sentencia es relevante porque establece que tener una pérdida de capacidad laboral inferior al 50% no es una razón válida para el retiro, sino que debe priorizarse la reubicación del trabajador.

[146] En esta decisión la Corte resolvió el caso de un trabajador con discapacidad cognitiva, quien laboraba en una empresa bajo un programa de inclusión laboral y fue despido como consecuencia de múltiples quejas de compañeras de trabajo por presuntos comportamientos calificados como violencia contra la mujer. No obstante, el despido se produjo sin autorización previa del Ministerio del Trabajo y, en los procesos disciplinarios adelantados en su contra, no se implementaron ajustes razonables que garantizaran su comprensión de las acusaciones y las consecuencias de dichas conductas.

[147] En esta sentencia la Corte estudió la protección de los derechos al trabajo y a la igualdad de un servidor público con discapacidad visual, quien solicitaba la implementación de ajustes razonables para desempeñar su cargo como rector, pues, ante las barreras de accesibilidad, se vio obligado a asumir con sus propios recursos el costo de un asistente que lo apoyara en el ejercicio de sus funciones.

[148] “cuando caiga en ceguera, mudez y sordera o” del primer párrafo del artículo 185 y “los ciegos y” del numeral 2 del artículo 133 del Decreto 960 de 1970.

[149] Ello, en armonía con lo decidido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-076 de 2006 respecto de las personas con discapacidad auditiva y del habla, criterio que, a la luz del nuevo parámetro de control, se extendió a las personas con discapacidad visual .

[150] Corte Constitucional, Sentencia T-511 de 2024. [151] Corte Constitucional, sentencias C-991 de 2004 y C-744 de 2012. [152] Naciones Unidas, Noticias ONU.

Informe emblemático de las Naciones Unidas sobre discapacidad y desarrollo 2024 . Disponible en: https://social.desa.un.org/publications/un-flagship-report-on-disability-and-development-2024 [153] Comité sobre los Derechos de las Persona con Discapacidad, Observación general núm. 8 sobre el derecho de las personas con discapacidad al trabajo y al empleo , p.3. (2022).

[154] Departamento Administrativo Nacional de Estadística, “El diamante del cuidado frente a la experiencia de la discapacidad en Colombia” (2023), p .

37. [155] Ibid., p. 69. [156] Ibid., p. 36. [157] Artículo 2, Ley Estatutaria 1618 de 2013. [158] Las alternativas de respuesta para medir el grado de dificultad es el siguiente: No puedo hacerlo; sí, con mucha dificultad; Sí, con alguna dificultad (poca-escasa-leve); y sin dificultad.

[159] Significa que la persona presenta dificultad total, sus condiciones le impiden llevar a cabo la actividad, por lo general requiere de ayuda y de apoyo de terceros, por lo que presenta un alto grado de dependencia.

[160] Quiere decir que la persona presenta una grave disminución en su capacidad para realizar la actividad, por lo general requiere de ayuda y de apoyo de terceros, muestra un alto grado de dependencia.

[161] Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (12 de febrero de 2026). Boletín técnico. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) – Mercado laboral de la población con discapacidad, trimestre octubre–diciembre 2025. https://www.dane.gov.co [162] Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2020).

Panorama general de la discapacidad en Colombia. [163] Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2026). Anexo estadístico: Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) – Mercado laboral de la población con discapacidad, trimestre octubre–diciembre 2025 [archivo de Excel]. https://www.dane.gov.co [164] Ello, si se tiene en cuenta que el DANE identificó un total de 2.363.605 personas con discapacidad para el último trimestre de 2025, mientras que el total de personas con discapacidad en edad productiva, de acuerdo con el anexo, es de 2.122.000.

[165] Departamento Administrativo de la Función Pública. (2025). Portal de Inclusión Pública – Así vamos en la implementación [datos actualizados al 31 de diciembre de 2025].

https://www1.funcionpublica.gov.co/web/inclusion-publica [166] El informe se puede consultar en el siguiente enlace: https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/418537/56987501/2025-07-18_Informe_pcd_decreto_2011_vf_03_ajustada_sub_2_para_publicar.pdf [167] Ibidem.

[168] Departamento Administrativo de la Función Pública. (2025). Portal de Inclusión Pública – Así vamos en la implementación [datos actualizados al 31 de diciembre de 2025].

https://www1.funcionpublica.gov.co/web/inclusion-publica ; Departamento Administrativo de la Función Pública. (2025). Informe sobre el estado de cumplimiento del Decreto 2011 de 2017 (versión 01, julio de 2025;

datos con corte a 31 de diciembre de 2024). Dirección de Empleo Público. [169] Incorporado al Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública.

[170] Ver en https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/418537/56987501/2025-07-18_Informe_pcd_decreto_2011_vf_03_ajustada_sub_2_para_publicar.pdf [171] Sentencia T-097 de 2016, fundamento jurídico 6.12.

[172] Corte Constitucional, Sentencia C-324 de 2023. [173] Corte Constitucional, Sentencia C-041 de 2002. [174] Corte Constitucional, Sentencia C-122 de 2020.

[175] Corte Constitucional, Sentencia C-156 de 2022. [176] Corte Constitucional, Sentencia C-041 de 2002. [177] Corte Constitucional, Sentencia C-185 de 2002.

[178] Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 2018. [179] Ausencia total de regulación normativa. Corte Constitucional, sentencias C- 073 y C- 543 de 1996.

[180] Corte Constitucional, Sentencia C-156 de 2022. [181] Corte Constitucional, Sentencia C-428 de 2025, fundamento jurídico 68. [182] Corte Constitucional, sentencias C-133 de 2018 y C-572 de 2019.

[183] Con excepción del artículo 6 que establece la “reserva de plazas”. [184] Corte Constitucional, Sentencia C-513 de 2024. [185] Ver sesión en https://www.youtube.com/watch?v=jCfUbLVonX0 .

[186] GC 1709 de 2022, p.p. 24 y 25. [187] Ver la intervención en el minuto 45:26 en adelante, en: https://www.youtube.com/watch?v=jCfUbLVonX0 [188] Senadora coautora del proyecto de ley.

[189] Corte Constitucional, Sentencia C-288 de 2011. [190] Corte Constitucional, Sentencia C-046 de 2018. [191] Sobre sobre este punto, se puede ver la intervención en el primer debate de cámara de Julián Sánchez, Gerente de Discapacidad de la Vicepresidencia. En:

https://www.youtube.com/watch?v=jCfUbLVonX0 [192] Corte Constitucional, Sentencia C-065 de 2023 [193] Corte Constitucional, sentencias C-113 de 1993 y C-037 de 1996, C-315 de 2023 y C-292 de 2024.

[194] Corte Constitucional, Sentencia C-109 de 1995. [195] Incorporado al Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública.

[196] En términos de la jurisprudencia, “[e]s tal la importancia de la carrera administrativa en el ordenamiento constitucional instituido por la Carta de 1991, que la Corte le ha reconocido el carácter de principio constitucional, bajo el entendimiento de que los principios “suponen una delimitación política y axiológica”, por cuya virtud se restringe “el espacio de interpretación”, son “de aplicación inmediata tanto para el legislador constitucional” y tienen un alcance normativo que no consiste “en la enunciación de ideales”, puesto que “su valor normativo debe ser entendido de tal manera que signifiquen una definición en el presente, una base axiológico-jurídica, sin la cual cambiaría la naturaleza de la Constitución y por lo tanto toda la parte organizativa perdería su significado y razón de ser” (Corte Constitucional, Sentencia T-406 de 1992, citada en C-552 de 2010) [197] Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-1230 de 2005 y SU-425 de 2025.

[198] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-553 de 2010. [199] Inicialmente denominados sistemas especiales de origen legal [200] Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-1230 de 2005 y C-100 de 2025.

[201] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-553 de 2010. Precisamente, la Sentencia SU-425 de 2025 reiteró, respecto de la carrera especial de la Registraduría Nacional del Estado Civil: “En conclusión, el artículo 125 de la Constitución

consagra como regla general la carrera administrativa para el acceso y permanencia en los cargos públicos. Esta puede ser ordinaria o especial (como en la Registraduría Nacional), pero en ambos casos se rige por los principios de igualdad, mérito y estabilidad".

[202] Citando la Sentencia C-563 de 2000. [203] Citando la Sentencia C-1230 de 2005. [204] Corte Constitucional, Sentencia C-532 de 2006. [205] Corte Constitucional, Sentencia C-645 de 2017.

[206] Corte Constitucional, Sentencia T-382 de 2017. [207] Corte Constitucional, Sentencia C-645 de 2017. [208] Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-1230 de 2005, C-532 de 2006 y C-645 de 2017.

[209] En la Sentencia C-563 de 2000 la Corte señaló: "No existe impedimento de orden constitucional para que el Congreso, en ejercicio de la cláusula general de competencia legislativa que el Constituyente radicó en esa Corporación, pueda crear sistemas especiales de carrera de contenido particular, que a su vez hagan parte del sistema de carrera administrativa general".

[210] La Corte ha caracterizado los sistemas específicos como una derivación del régimen general, con el cual mantienen una relación de conexidad y dependencia, y ha señalado que sus regulaciones particulares deben responder a la especialidad funcional de la respectiva entidad. De ahí que estos sistemas no sean autónomos y que su adecuada comprensión requiera una lectura articulada de la normativa específica y de las disposiciones generales aplicables (cfr. Corte Constitucional, sentencias C-1230 de 2005 y C-645 de 2016).

[211] En el mismo sentido, en la Sentencia C-1230 de 2005 la Corte sostuvo que "aun cuando los sistemas especiales creados por el legislador se caracterizan por contener regulaciones especificas para el desarrollo y aplicación de la carrera en ciertos organismos públicos, en realidad no son considerados como regímenes autónomos e independientes sino como parte de la estructura de la carrera general. La incorporación de los sistemas especiales de origen legal al régimen general, lo dijo la Corte, es consecuencia de ser esta última la regla general y, por tanto, de la obligación que le asiste al legislador no sólo de seguir los postulados básicos del sistema general de carrera, sino del hecho de tener que justificar en forma razonable y proporcional la exclusión de ciertas entidades del régimen común y la necesidad de aplicarle una regulación especial más flexible". Así, subrayó que los sistemas específicos únicamente autorizan la flexibilización de los criterios, reglas y procedimientos que se encuentran previstos en el régimen común. En razón de lo anterior, el legislador está obligado a mantener indemnes "los presupuestos esenciales de la carrera general fijados en la Constitución y desarrollados en la ley general que regula la materia".

[212] Citando las sentencias C-563 de 2000 y C-1230 de 2005. [213] En el mismo sentido, la Sentencia C-172 de 2021 concluyó que "la existencia de un régimen específico en la DIAN […] no ha sido determinante en el estudio de situaciones que no merecen un trato diferencial respecto de otros empleados públicos, como la regulación atinente al fuero sindical". Sobre ese punto, la Corte examinó el fuero sindical de los empleados de la DIAN en la Sentencia C-033 de 2021 (artículo 144, parcial, del Decreto Ley 071 de 2020), sin que la especificidad de esa carrera determinara el sentido de la decisión. En sentido similar, efectuó una interpretación complementaria del mismo sistema específico en la Sentencia C-331 de 2022.

[214] "Este es un aspecto que debe someterse a la normativa general, esto es, a la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1228 de 2005 'Por el cual se reglamenta el artículo 16 de la Ley 909 de 2004 sobre las Comisiones de Personal'".

[215] En esa dirección, la Sentencia C-097 de 2019 precisó que, aunque la especialidad funcional de una entidad puede justificar la consagración de requisitos y exigencias particulares para el ingreso y la permanencia en su sistema de carrera, aquella no autoriza cualquier diferenciación. La regla especial debe guardar una relación razonable con las funciones que justifican el respectivo sistema y respetar, en todo caso, los principios comunes de igualdad y mérito. La especialidad constituye, entonces, la razón y al mismo tiempo el límite de la regulación diferenciada.

[216] Al respecto véase también Corte Constitucional, Sentencia C-097 de 2019. [217] Corte Constitucional, Sentencia C-1230 de 2005. [218] Cfr.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Trece (13) de diciembre de dos mil diecinueve (2019). Rad. 11001-03-06-000-2019-00202-00(2437).

[219] Conviene precisar que el artículo 4 de la Ley 909 de 2004 distingue entre la aplicación integral de esa normativa a determinados sistemas de carrera mientras se expide su regulación especial y la posterior prevalencia de las disposiciones específicas que los disciplinan. Sin embargo, de ello no se sigue que, una vez expedido el respectivo estatuto, el sistema particular se convierta en un ordenamiento completo, autónomo y desvinculado del régimen general de carrera administrativa. Por el contrario, aun cuando cuente con una regulación especial, continúa integrando el sistema constitucional de carrera y, por tanto, "se encuentra orientada por el criterio de mérito y por los principios de igualdad de oportunidades y del respeto de los derechos subjetivos" (Corte Constitucional, Sentencia C-753 de 2008).

[220] Sección Segunda del Consejo de Estado, sentencia de 5 de marzo de 2015, rad. 25000-23-25-000-2010-00682-01 (M.P. Palomino Cortés): «en materia de causales de retiro el artículo 41 de la Ley 909 de 2004, aplicable de manera supletoria a la Ley 938 de 2000, impone que es reglada la competencia para el retiro de los empleados de carrera de conformidad con las causales consagradas por la Constitución y la Ley y deberá hacerse por acto motivado».

[221] Sección Segunda del Consejo de Estado, sentencia de 25 de noviembre de 2021, rad. 25000-23-42-000-2017-05847-01: «a la carrera administrativa de la FGN le son aplicables, de forma supletoria, las disposiciones de la Ley 909 de 2004, en virtud de su artículo 3.° y en cuyo artículo 28 enlista los principios que orientan el ingreso y el ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa».

[222] Cfr. Sección Segunda del Consejo de Estado, sentencia de 10 de noviembre de 2016, rad. 11001-03-25-000-2015-00208-00 (M.P. Gómez Aranguren).

[223] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda -Subsección B. Veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020). Rad.

11001-03-25-000-2017-00281-00(1363-17).

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2026/C-117-26.htm
Copia de consulta hecha el 29 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.