

Sentencia C-666/06

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Exceso al delegar en la Comisión Nacional del Servicio Civil obligación de establecer valor de derechos de participación en concurso

Si las facultades extraordinarias se confirieron de manera precisa en el numeral primero para expedir normas que contengan el procedimiento que ha de surtirse ante la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones, las que se encuentran detalladas en la misma Ley 909 de 2004, es evidente que con la expedición del inciso 2 del artículo 45 del Decreto ley 760 de 2005, el legislador extraordinario desbordó las facultades extraordinarias, pues facultó a la Comisión Nacional del Servicio Civil para establecer el valor de los derechos que se causen por concepto de participación en los concursos a su cargo o realizados por delegación suya. Cabe recordar, que las facultades no fueron conferidas para delegar en otras entidades, como la misma Comisión, la obligación de establecer el valor de los derechos que se causen por concepto de participación en los concursos a su cargo o realizados por delegación suya. La disposición acusada, tampoco guardar relación o correspondencia con el procedimiento que debe cumplirse ante y por la Comisión para el desarrollo de sus funciones, por lo que la delegación para establecer el valor de unos derechos es ajeno al objeto de las facultades extraordinarias.

TRIBUTO-Clases

TASA-Características

TASA-Fijación de tarifa/**TASA**-Cobro de derechos para participar en concurso

Encuentra la Corte que el legislador, al disponer en la norma acusada que la Comisión Nacional del Servicio Civil cobrará a los aspirantes a participar en los concursos para acceder a la función pública, como derechos que se causan por concepto de participación en los concursos, una suma equivalente a un salario mínimo legal diario o de un día y medio de salario mínimo legal diario, dependiendo del nivel del cargo para el cual se postula, terminó fijando directamente la tarifa de una tasa. Ello por cuanto i) la carrera administrativa es un criterio general para el acceso al servicio público, ii) el Estado efectúa un cobro parcial de los costos que genera la realización del concurso de méritos, iii) no resulta obligatorio para todos ya que sólo a quienes estén interesados, previo cumplimiento de los demás requisitos legales, se les genera el deber de cancelar la tarifa establecida por el legislador, iv) persigue recuperar en parte el costo del servicio ofrecido donde el pago de la suma que se establece guarda relación directa con los beneficios que se derivan del servicio prestado, v) caben criterios distributivos al establecerse tarifas diferenciales que dependen del nivel del cargo al cual se aspira, vi) se está ante una contraprestación directa por los ciudadanos a un servicio que otorga el Estado como lo es la realización del

procedimiento de concurso para el acceso a la función pública y hace parte del presupuesto estatal, y vii) el establecimiento por la norma acusada de una tasa está seguida por la identificación en la misma ley del servicio que concierne y por el cual resultan gravados los aspirantes al concurso de méritos.

TASA-Fijación de tarifa por autoridad administrativa

CARRERA ADMINISTRATIVA Y DERECHO A LA IGUALDAD EN ACCESO A CARGO PUBLICO-Alcance

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN CARRERA ADMINISTRATIVA-Clasificación de concursos, señalamiento de trámites y requisitos

CONCURSO PUBLICO DE MERITOS ADELANTADO POR COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Cobro de valor para participar en éste no desconoce derecho de acceso a cargos públicos

“Los fines de la carrera administrativa no se desatienden con el establecimiento de una tarifa diferencial para participar en los concursos respectivos, por cuanto i) lo cancelan únicamente quienes se inscriban en los concursos de méritos por lo que la carga impuesta no corresponde a todas las personas o ciudadanos, ii) no se está favoreciendo procesos de selección fundados en el clientelismo, la negociación, el favoritismo, la voluntad del funcionario, el nepotismo y la filiación política, iii) se está ante una disposición legal de carácter abstracto e impersonal que tiende a responder de manera justa y equitativa todas las diversas situaciones que se presentan en la comunidad como son las circunstancias de carencia de recursos o de desempleo, iv) los montos estipulados por el legislador y que deben sufragar los aspirantes resultan razonables y proporcionados al permitir que puedan participar todas las personas en dichos concursos, y v) busca establecerse condiciones de responsabilidad y seriedad en los aspirantes. Tampoco puede olvidarse que la norma legal acusada responde al cumplimiento previo de determinados requisitos académicos al aspirarse a cargos pertenecientes a los niveles técnicos y asistenciales, y demás niveles profesionales. Por consiguiente, no se está desconociendo el derecho de acceso a los cargos públicos (art. 40-7 de la Constitución), ni se está impidiendo su acceso a quienes carecen de recursos económicos o están desempleados. Por el contrario, el establecimiento de la tasa en estudio, corresponde al cumplimiento de un deber constitucional del ciudadano como lo es el “Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad”

CONCURSO PUBLICO DE MERITOS ADELANTADO POR COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Cobro de valor para participar en éste no desconoce derecho a la igualdad

La tarifa establecida por el legislador a cargo de quienes se inscriban a los concursos de méritos no constituye un tratamiento tributario distinto por razones económicas o de desempleo por cuanto atiende a una finalidad aceptada constitucionalmente como lo es el contribuir a la financiación de los gastos del Estado, y se establece su cancelación por igual a todos los aspirantes que se inscriban. La suma equivalente a un salario mínimo legal diario para empleados pertenecientes a los niveles técnicos y asistenciales, y de un día y medio de salario mínimo legal diario para los empleados pertenecientes a los demás niveles, constituye un monto razonable y proporcionado que pueden sufragar quienes aspiran a participar en los concursos, que además le imprime seriedad al mismo pues al concurso se presentará solo quienes realmente tenga un interés en el mismo, haciendo que los costos y esfuerzos del Estado para convocar al mismo se oriente a la realización de su finalidad. Ahora, la tarifa establecida por el legislador es diferencial y progresiva atendiendo el nivel del cargo al que se aspira, estableciendo así un menor valor para quienes aspiran a concursar a empleos de menor nivel o un mayor valor a cargos de mayor jerarquía, lo cual se ajusta al principio de igualdad en materia tributaria en la medida que desarrollo los fines esenciales del Estado social de derecho en cuanto a la justicia distributiva. Por lo tanto, la disposición acusada tampoco vulnera los artículos 2, 13, 40-7 y 125 de la Constitución.

Referencia: expediente D-6172

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 45, parcial, del Decreto ley 760 de 2005 y 74 de la Ley 998 de 2005

Actor: Ariel de Jesús Cuspoca Ortíz

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS
HERNÁNDEZ

Bogotá D. C., dieciséis (16) de agosto de dos mil seis (2006).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6, 241 (Nos. 4 y 5) y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Ariel de Jesús Cuspoca Ortiz solicita a la Corte Constitucional la declaración de inexequibilidad de los artículos 45, parcial, del Decreto ley 760 de 2005 y 74 de la Ley 998 de 2005.

Mediante auto del 9 de febrero de 2006, fue admitida la demanda por haber cumplido los requisitos contemplados en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, y se ordenó i) la fijación en lista de las normas acusadas y simultáneamente correr traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio del Interior y de Justicia, de conformidad con los artículos 244 de la Constitución Política y 11 del Decreto 2067 de 1991, e iii) invitar a la Comisión Nacional del Servicio Civil, al Departamento Administrativo de la Función Pública, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a las facultades de derecho de las universidades Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y de los Andes, para que aporten sus opiniones sobre la demanda de la referencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de este asunto y previo concepto del Jefe del Ministerio Público, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con la presente demanda.

II. TEXTOS DE LA NORMAS ACUSADAS

Se transcribe a continuación el texto de los artículos 45, parcial, del Decreto ley 760 de 2005 y 74 de la Ley 998 de 2005:

“DECRETO 760 DE 2005
(marzo 17)

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PUBLICA
Por el cual se establece el procedimiento que debe surtirse ante y por la
Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus
funciones.

El Presidente de la República de Colombia,

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral
1 del artículo 53 de la Ley 909 de 2004,

DECRETA:

ARTÍCULO 45. La Comisión Nacional del Servicio Civil señalará el valor de los derechos que se causarán por concepto de acreditación a cargo de las universidades y las instituciones de educación superior públicas o privadas que adelantarán los procesos de selección.

La Comisión Nacional del Servicio Civil establecerá el valor de los derechos que se causen por concepto de participación en los concursos a su cargo o realizados por delegación suya.”

“LEY 998 DE 2005
(1o. de diciembre)

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2006

ARTÍCULO 74. De conformidad con el artículo 45 del Decreto-Ley 760 de 2005 y para financiar los costos que se destinen para el fin allí establecido, la Comisión Nacional del Servicio Civil cobrará, una suma equivalente a un salario mínimo legal diario para los empleados pertenecientes a los niveles técnicos y asistenciales, y de un día y medio de salario mínimo legal diario para los empleados pertenecientes a los demás niveles, a cargo de los aspirantes, como derechos que se causen por la participación en los concursos de ingreso en empleos de carrera administrativa o en ascenso en la misma. El recaudo lo hará la Comisión Nacional del Servicio o quien esta delegue.

Si el valor recaudado es insuficiente para atender los costos que genere el proceso de selección, el faltante será cubierto por la respectiva entidad que requiera proveer el cargo, de conformidad con lo señalado por el artículo 30 de la Ley 909 de 2004.”

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Para el ciudadano las normas acusadas desconocen los artículos 2, 13, 40-7, 125, 150-10 y 338 de la Constitución, por los siguientes motivos.

- El Presidente de la República se excedió en el ejercicio de las facultades conferidas por el numeral 1 del artículo 53 de la Ley 909 de 2004, ya que no estaba facultado por el Congreso de la República para autorizar a la Comisión Nacional del Servicio Civil, como lo hizo a través del artículo 45 del Decreto ley 760 de 2005, el cobro de un valor por la inscripción. Dicho argumento lo manifiesta “*teniendo como fundamento que esa materia (cobrar un valor) no era objeto de las facultades extraordinarias entregadas, porque expresamente el Constituyente constituido en la ley habilitante, es decir, la*

Ley 909 de 2004, en el artículo 30 la había regulado” al señalar que “Los costos que genere la realización de los concursos serán con cargo a los presupuestos de las entidades que requieran la provisión de cargos...Las entidades que utilicen las listas de elegibles...deberán sufragar los costos determinados por la citada Comisión”.

Agrega que el Congreso de la República tuvo la voluntad política, luego modificada con la expedición de la Ley 998 de 2005, que los costos por participar en los concursos debían sufragarse por las entidades públicas con cargo a sus presupuestos y no como lo estableció el Ejecutivo al trasladar dichos costos a los participantes, violando el numeral 10 del artículo 150 constitucional.

- Se vulnera el inciso 2 del artículo 338 de la Constitución, al autorizar las normas acusadas el cobro de un valor sin que se señale a la Comisión Nacional del Servicio Civil el método para definir los costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto. Indica que en primer lugar debe precisarse la naturaleza jurídica del valor que se autoriza cobrar a la CNSC, a través del Decreto ley 760 de 2005. Considera que no se está ante un *“impuesto porque no va dirigido a un sector de la población que tenga la obligación de pagarlo independientemente de los beneficios que reciba; no es una contribución especial en la medida que con el pago de la inscripción no está asegurando ningún beneficio; tampoco es un aporte parafiscal si se tiene en cuenta que con ese pago no se está ayudando a financiar un bien o servicio; por lo tanto el VALOR de la inscripción para participar en los concursos de carrera administrativa se constituye en una TASA toda vez que lo que en apariencia se trata es de recuperar los costos en que va a incurrir la CNSC por la realización de los concursos de carrera administrativa”*.

Agrega que el artículo 74 de la Ley 998 de 2005, sí estableció expresamente el cobro de la inscripción a los concursos que tiene como finalidad recuperar los costos del servicio, con lo cual se creó una tasa a favor de la CNSC. Considera que si se toma como fundamento lo expuesto, es decir, que el Presidente y el Congreso de la República facultaron a la CNSC para cobrar una tasa por el servicio a prestar, ha debido establecerse el método y el sistema para determinar los costos de recuperación del servicio prestado. Manifiesta que es *“palmaria la ausencia total de los elementos arriba enunciados con lo cual la CNSC quedó facultada por el Decreto ley 760 de 2005 para FIJAR y COBRAR de manera arbitraria es decir sin ningún parámetro el valor de las tarifas y por el artículo 74 de la Ley 998 de 2005 para cobrar a los usuarios que utilicen sus servicios, desconociéndose de plano el artículo 338 de la Constitución Política”*.

- Se vulnera el artículo 125 de la Carta, por cuanto en ningún caso se aprecia de dicha disposición que uno de los requisitos para determinar los méritos y calidades de los aspirantes sea el pago de un valor determinado. Y se pregunta *“¿Qué relación hay entre el pago de un VALOR (¿tasa?) y determinar el mérito o calidad de una persona para desempeñar un cargo público de carrera? La respuesta a la luz de la Constitución Política de 1991 es*

obviamente negativa, a no ser que lo que se quiera DETERMINAR es que unas de las CALIDADES para ejercer este DERECHO es que el ciudadano tenga los medios económicos para poder participar”.

- Se desconoce el artículo 40-7 de la Constitución, en la medida que se impide acceder a cargos públicos a quienes no están en condiciones económicas de pagar el valor de inscripción al concurso que establezca la Comisión Nacional del Servicio Civil, con el agravante de que constituye *“la mayor posibilidad real con que cuentan los ciudadanos para hacer parte de la Administración Pública como quiera que el artículo 125 de la Constitución, establece como regla general que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera; lo que quiere decir que una participación real del ciudadano en ejercicio y control del poder político no puede estar limitada desde su inicio por el pago de un determinado valor”.*

- Se viola el artículo 13 superior, en razón a que las disposiciones demandadas discriminan por razones económicas a las personas que no están en condiciones de pagar el valor que se fije por la Comisión Nacional del Servicio Civil para inscribirse en el concurso. Indica que no puede desconocerse la realidad económica del país y los niveles de pobreza y miseria que viven millones de personas por lo que no resulta exagerado decir que cualquiera fuere el valor de la inscripción haría nugatoria el acceso a los cargos.

Expone que el artículo 74 de la Ley 998 de 2005, *“fijó en uno y uno y medio SMDLV lo que equivale a \$13.366 y \$ 20.049 el valor de la inscripción para participar en el concurso y tener la posibilidad de acceder a un cargo de carrera administrativa; si bien los valores enunciados anteriormente pueden parecer accesibles para una persona que haga parte de las clases medias y altas de nuestra sociedad, no ocurre lo mismo con las clases bajas, en las que la situación económica, social y de sobrevivencia les impiden realizar gastos más allá de lo necesario para subsistir, lo que trae como consecuencia que quienes más necesitan PARTICIPAR en un proceso “meritocrático” por carecer de influencias políticas y económicas van a ser principalmente afectados por no tener con qué sufragar el valor de la inscripción”.*

Añade que no sería entendible por qué para desempeñar cargos de elección popular no hay restricciones de carácter económico y en cambio sí existen para los de carrera administrativa, por lo que se presenta una discriminación injustificada y poco razonable.

- Se infringe el artículo 2 de la Constitución, ya que en lugar de propiciar que se realice uno de los fines esenciales del Estado como lo es garantizar y hacer efectivo los derechos constitucionales, se produce un resultado contrario como es impedir o limitar a través del cobro de un valor el derecho a desempeñar cargos públicos.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Federico José Moreno Tobar como apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

Expone que no se viola el artículo 125 superior, por cuanto el pago del valor de la inscripción constituye el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado (art. 95-9 de la Constitución), que a la vez asegura la racionalización de la economía para que posteriormente exista redistribución equitativa de oportunidades.

No se impide el acceso a los cargos públicos (art. 40-7 superior), toda vez que el valor es exiguo. Además, en desarrollo del principio de solidaridad, se hace factible para el Estado promover y desarrollar los concursos públicos.

Respecto a la vulneración del artículo 13 constitucional, indica que resultan pertinentes las consideraciones realizadas sobre el principio de solidaridad. Adicionalmente, señala que el actor se limita a expresar puntos de vista subjetivos y no cumple con el requisito de pertinencia por lo que solicita que la Corte se inhiba de pronunciarse de fondo. Anota que de efectuarse el test de igualdad puede concluirse que *“Todos los aspirantes a concursar deben pagar los valores indicados en el Decreto demandado, para ingresar a la Rama Ejecutiva del Poder Público. En este punto, vale la pena mencionar que el ingreso a la Rama Judicial del Poder Público y a los cargos de elección popular, son diferentes así como su remuneración; por tanto no debe prosperar el cargo. Se persigue, precisamente, dar aplicación al artículo 125 de la Constitución Política y, Por último, las normas demandadas son las medidas legales con que cuenta el Estado para dar cumplimiento al artículo 125 de la Constitución Política y asegurar precisamente el cumplimiento de las finalidades que persigue el artículo 2 ibídem”*.

En relación con la vulneración del artículo 150-10 superior, manifiesta que el demandante plantea una discriminación que no existe ya que atendiendo las diversas circunstancias económicas se cobrará una suma de un salario mínimo legal diario para los empleados pertenecientes a los niveles técnicos y asistenciales y para los demás niveles la suma de un día y medio de salario mínimo legal diario. Además, indica que el parámetro de comparación carece de fundamento al equiparar cargos de elección popular con cargos de carrera, cuando son situaciones distintas. Finaliza su intervención aduciendo que el cargo parte de puntos de vista subjetivos que hace que no se cumpla el requisito de pertinencia.

En cuanto a la violación del artículo 338 de la Constitución, señala que es necesario dar a conocer en primer lugar los antecedentes del valor previsto en el artículo 74 de la Ley 998 de 2005, indicando que *“Mediante Ley 921 de 2004, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de*

diciembre de 2005”, se asignaron a la Comisión Nacional del Servicio Civil, recursos por \$600.000.000. Así mismo, con la Resolución No. 2499 de 5 de octubre de 2005¹, se efectuó un traslado de recursos a la Comisión Nacional del Servicio Civil. En dicha resolución, se estableció que “la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante comunicación No. 02519 del 14 de septiembre, solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público –Dirección General del Presupuesto Público Nacional- la asignación con cargo al Fondo de Compensación interministerial, la suma de \$872.705.233, los recursos solicitados los requiere esta entidad para realizar la convocatoria de los concursos de los empleos públicos, a que hace alusión el artículo transitorio de la Ley 909 de 2004”. Por su parte, mediante la Ley 998 de 2005, se le asignaron recursos, de los cuales \$1.678.535.000, corresponde a aportes de la Nación. El Gobierno Nacional en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 909 de 2004, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha asignado a la Comisión Nacional del Servicio Civil, recursos en las cuantías mencionadas en las vigencias fiscales 2005 y 2006, para atender los costos que demande la gestión de dicha entidad”.

Expone que el valor establecido por la Ley 998 de 2005, no satisface las exigencias para que pueda ser considerado por la Corte como una tasa habida consideración que el valor a pagar no constituye una contraprestación a un servicio público prestado por el Estado.

2. Universidad del Rosario

Alejandro Venegas Franco como Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario solicita a la Corte declarar inexecutable las disposiciones acusadas.

Al compartir la demanda de inconstitucionalidad presentada por el actor, señala que la carrera administrativa constituye el mecanismo que garantiza que dentro del Estado se realicen los principios del Estado democrático. Anota que cuando el Legislador y el Ejecutivo establecen como requisito “*que se pague una tasa para poder ser participe de los procesos de selección, se viola el pluralismo que debe tener toda sociedad abierta e inclusiva. Pues, con este mecanismo se pueden quedar por fuera ciudadanos que tengan todas las capacidades y los méritos, pero que carezcan de los medios económicos. Situación que sin lugar a dudas transgrede los artículos 13 y 125 de la Constitución Política*”.

Considera que un Estado social de derecho debe costear los diferentes concursos que se abran para ingresar a la carrera administrativa, pues, de lo contrario se crearía una exclusividad para acceder a los cargos públicos lo cual desconoce la transparencia que debe manejar la administración pública de conformidad con el artículo 209 constitucional. Igualmente, señala que la creación de dicha tasa atenta contra el principio de la soberanía popular consagrado en el artículo 3 de la Constitución, debido a que no garantiza el desarrollo de la democracia participativa que se manifiesta en que los mejores

¹ “Por la cual se efectúa un traslado en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2005”.

aspirantes puedan formar parte de la función pública. Se agrega un componente excluyente que sólo puede ser satisfecho por muy pocos estratos sociales.

3. Departamento Administrativo de la Función Pública

Fernando Antonio Grillo Rubiano en calidad de Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las normas acusadas.

Señala que el ejercicio de la función pública se orienta hacia la atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad lo que implica que con el fin de asegurar su correcto y eficiente funcionamiento la misma debe realizarse siguiendo unos parámetros mínimos de conducta en los que predominen criterios de igualdad, moralidad, economía, eficacia, imparcialidad y publicidad (art. 209 de la Constitución). Principios que se cumplen si las instituciones públicas cuentan con recurso humano cualificado. Por ello, considera que los procesos de selección constituyen el mecanismo idóneo para escoger las personas que deben garantizar el cumplimiento de los fines del Estado y permitir el derecho de acceso al servicio público eficiente.

Considera que atendiendo que el artículo 125 de la Constitución y la Ley 909 de 2004, establecen que la carrera administrativa constituye un mecanismo de promoción y desarrollo de los principios de igualdad y mérito en cuanto garantiza que acceda a la administración pública los más capaces, tales postulados comportan que los procesos de selección sean públicos y abiertos para asegurar la participación de todas las personas que cumplan con los requisitos para su desempeño.

Anota que la realización de los procesos de selección *“exige la aplicación de instrumentos técnicos y logísticos y una infraestructura logística adecuada, cuyos costos rebasan la capacidad del Estado, toda vez que de acuerdo a los presupuestos presentados por las universidades e instituciones de educación superior, organismos encargados de ejecutar los concursos de selección de conformidad con el artículo 30 de la Ley 909 de 2004, los valores de ejecución de los mismos ascienden a dos millones de pesos, por cargo. Tales costos los genera, igualmente, el flagrante represamiento en la provisión definitiva de los empleos del sistema de carrera administrativa en las diferentes entidades estatales de los niveles nacional y territorial, derivados de la expedición de la sentencia de la Corte ...C-372 de 1999,que declaró la inexequibilidad de algunos artículos de la Ley 443 de 1998, entre ellos, el que establecía la competencia de las entidades públicas para realizar sus propios concursos...y el relativo a la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil..., por lo cual desde esa fecha la provisión de empleos por sistema de mérito quedó, en la práctica, materialmente suspendida y, en consecuencia, dicha situación conllevó a que en la actualidad estén vinculadas mediante nombramientos provisionales, en la Rama Ejecutiva en sus distintos órdenes, cerca de 120 personas, cuyos cargos deben ser llamados a concurso, haciéndose inmanejable para el Estado colombiano su*

financiación integral, dadas sus limitantes presupuestales y las necesidades sociales que debe asumir en otros ámbitos de la economía”.

Agrega que dicha situación aunada al deber de dar desarrollo al mandato constitucional de proveer los empleos por el sistema de méritos como de dar cumplimiento a la orden perentoria dada a la Comisión Nacional del Servicio Civil de convocar dentro del año siguiente a su conformación los concursos abiertos, llevó al Legislador en desarrollo del mandato contenido en el artículo 338 constitucional, a que estableciera una tarifa diferencial en razón al nivel del cargo que permita cubrir en una mínima parte el valor de los concursos, correspondiendo a la entidad pública financiar el mayor valor, sin lo cual resulta inviable activar la carrera administrativa. Añade que ello explica la validez y proporcionalidad de las normas legales acusadas que, además, tienen su fundamento en la libertad de configuración normativa.

Recuerda que el artículo 125 de la Constitución, faculta al Legislador para establecer los requisitos y condiciones de acceso a los empleos públicos, lo cual deriva de los principios contenidos en los artículos 13, 123 y 209 superiores. Agrega que corresponde a la órbita de configuración legislativa determinar bajo qué criterios de proporcionalidad y razonabilidad se habrá de desarrollar la política del Estado en dicha materia, por lo que es de competencia del legislador definir los requisitos y condiciones que estime adecuados para el logro de la finalidad constitucional y la forma como se desarrolla dicho mandato constitucional (art. 125 superior). Al igual, recuerda el margen de configuración legislador en materia tributaria.

Deduce que las normas acusadas se ajustan a la Constitución ya que el Congreso está facultado por un lado para fijar las condiciones para acceder a los cargos públicos y, de otro lado, para señalar las tarifas con las cuales se permitirá hacer efectivo el derecho constitucional de acceder a los empleos en igualdad de condiciones. Concluye que el valor de la inscripción para participar en los concursos públicos de carrera consulta los postulados de equidad y progresividad, siendo establecido por el legislador dentro del ámbito de su competencia.

En su opinión, el cobrar una tarifa, establecida por el legislador en desarrollo de la facultad de configuración normativa, no afecta el principio del mérito ya que al contrario viabiliza los procesos de selección abiertos y públicos donde pueden participar todas las personas sin ningún tipo de discriminación. Señala que no puede entenderse como una exigencia arbitraria, ya que además de ser progresiva la tarifa en relación con el nivel de los cargos, es el resultado de una potestad legislativa ejercida dentro de la órbita de la Constitución y conforme a razones de solidaridad social. El legislador determinó dentro de criterios razonables y proporcionadas un valor a cubrir por el participante al momento de inscribirse, lo cual *“responde a la necesidad de obtener recursos para financiar parcialmente, los costos administrativos que ellos generan y además, racionalizar y prevenir la utilización de los servicios que demanda la planeación, organización y ejecución de los procesos de selección, lo cual es*

de aplicación uniforme para todos los aspirantes que pretendan aplicar a la convocatoria”.

Expone que se atendió criterios de razonabilidad y proporcionalidad al fijar el monto que debe asumirse por la inscripción, atendiendo que el valor a cancelar dependerá del nivel jerárquico del cargo inscrito. Para los niveles asesor y profesional que requieren como mínimo formación profesional en una ciencia el valor a cubrir es de un día y medio de salario mínimo legal diario, suma que puede razonablemente ser sufragada por una persona que tenga estudios en educación superior. Respecto a los niveles técnico y asistencial que exigen como mínimo educación básica primaria y como máximo la aprobación de estudios técnicos, la ley contempla una tarifa inferior que resulta razonable y proporcionada al grado de escolaridad que demandan los empleos en dichos niveles. Concluye que la ley establece condiciones de progresividad frente a las personas que se inscriban en un concurso al fijar el valor a cancelar al momento de la inscripción, lo cual garantiza la participación de todos los ciudadanos atendiendo sus condiciones socio económicas.

Expresa que si bien dentro de los fines esenciales del Estado se contempla la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, no puede olvidarse que para su consecución deben colaborar armónicamente las entidades del Estado y los miembros de la sociedad *“estando estrechamente ligado a los principios de solidaridad y justicia social, aspectos que cobran mayor relevancia al momento de involucrar a los ciudadanos en cubrir un valor básico de inscripción en las convocatorias públicas para acceder a cargos de carrera administrativa, cuyo único objeto es el de financiar parcialmente los gastos administrativos que aquéllos representan. Por lo expuesto, el principio de igualdad no se afectaría en el acceso al desempeño de cargos públicos, por el hecho de que los aspirantes cancelen un valor razonable y progresivo de inscripción para participar en los concursos”.*

Recalca que el legislador al establecer la tarifa que debe pagar el aspirante por concepto de inscripción busca que se contribuya al financiamiento parcial de los gastos que representa un proceso de selección, que resulta razonable y proporcionada a los niveles jerárquicos de los empleos. Recuerda que la Corte en sentencia T-563 de 1994, tuvo la oportunidad de pronunciarse en una situación similar concluyendo que la norma es general y abstracta y no puede detenerse en situaciones particulares por lo que la importancia está en brindar el mismo tratamiento a todas las personas que deseen ingresar a la administración pública. Termina señalando que con la creación y fijación de una tarifa por el legislador se desarrolla el artículo 95 de la Constitución, que impone el deber de contribuir al financiamiento de los gastos que conlleva hacer efectivo el derecho a los cargos públicos.

Respecto al cargo consistente en que el Presidente de la República se excedió en el ejercicio de las facultades extraordinarias, indica que el numeral 1 del artículo 53 de la Ley 909 de 2004, no está otorgando a la Comisión Nacional del Servicio Civil autorización unilateral de cobro por el valor de la inscripción en el concurso, ni está concretando la tarifa que deba recaudarse.

Anota que en virtud del artículo 30 de la Ley 909 de 2004, referente a la competencia para adelantar los concursos por la Comisión Nacional del Servicio Civil, el legislador estableció de forma general que los costos que generan la realización de los concursos serán con cargo a los presupuestos de las entidades respectivas. Bajo dicho espíritu, el legislador extraordinario con la norma acusada reitera el contenido de la norma legal pero en manera alguna autorizó y fijó el cobro del valor por participar, pues, esta facultad la desarrolló el legislador en la Ley 998 de 2005, por lo que el artículo 45 del Decreto ley 760 de 2005 no resulta vulnerado.

Aduce que no es de recibo la afirmación que el artículo 74 de la Ley 998 de 2005 vulnera el artículo 338 de la Constitución, por cuanto fue el mismo legislador que determinó el sujeto activo y pasivo, y la tarifa que se debe cobrar a las personas que quieran participar en los procesos de selección. Indica que el método y el sistema se establecen solamente cuando el legislador autoriza a una autoridad para que fije las tarifas. En cambio, el artículo 74 define, autoriza y establece claramente la tarifa que se cobra por concepto de inscripción, siendo entonces improcedente un análisis frente al método y sistema por cuanto el legislador no facultó a la Comisión para que la fijara.

4. Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC

Pedro Alfonso Hernández como presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil, solicita a la Corte declarar exequibles las disposiciones demandadas.

En primer lugar considera indispensable separar el estudio de constitucionalidad en relación con las dos normas acusadas. Respecto al artículo 74 de la Ley 998 de 2005, considera que no desconoce el artículo 338 de la Constitución por cuanto la fijación del sistema y el método en materia tributaria es exigible sólo cuando las corporaciones públicas facultan a otras autoridades para fijar la tarifa de las tasas y contribuciones, pero no se aplican cuando es el propio Congreso el que crea y determina los elementos de los tributos. Por ello, indica que en la medida que la disposición legal acusada consagra directamente el pago de los derechos de participación y contempla cada uno de los elementos del tributo es infundado sostener que vulnera el artículo 338 constitucional.

Manifiesta que del contenido de la norma demandada se aprecia que *“-Señala cuál es la finalidad o la aplicación de los recursos que se captan. Dichos recursos serán destinados para atender los costos que genere el concurso de méritos para la provisión de empleos de carrera. -Prevé que en caso de ser insuficientes dichos recursos para atender los costos que genere el proceso de selección, el faltante sea cubierto por la respectiva entidad que requiera proveer el cargo. -Asigna a la entidad pública que recauda dichos dineros, esto es, la Comisión Nacional del Servicio Civil. - Señala quién es la persona que debe asumir dichos pagos: los aspirantes a participar en los procesos de selección para proveer por concurso empleos públicos de carrera. -Establece el monto del pago: el equivalente a un SMLD para los candidatos a empleos*

de los niveles Técnico y Asistencial, y uno y medio SMLD para los interesados en empleos de los niveles Profesional y Asesor. – Fija la naturaleza del cobro: son derechos que se causan por la participación en los concursos de ingreso en empleos de carrera administrativa o en ascenso en la misma”.

En cuanto a la presunta violación de los artículos 13 y 125 superiores, señala que la Corte ya se pronunció al respecto en la sentencia T-563 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Reitera que la condición económica del concursante resulta irrelevante en el momento de la inscripción en el concurso, si el cobro es razonable, ya que resulta difícil demostrar que el pago de cierta suma de dinero constituye una barrera para el ingreso de las personas que carecen de empleo. Agrega que el monto que deben asumir los candidatos a los empleos de carrera en los niveles Técnico y Asistencial *“equivale a acerca del 3% del salario mínimo legal mensual y menos del 2% de las asignaciones básicas promedio de los empleos a ser provistos a través de las convocatorias de la Comisión Nacional del Servicio Civil, lo que, en los términos ya señalados por la Corte, no configuran una circunstancia relevante para exigir un tratamiento especial para quienes, según las expresiones usadas por el accionante “están impedidos para realizar gastos más allá de lo necesario para subsistir””*. Añade que las condiciones de cobertura y tamaño de las convocatorias que corresponde adelantar a la CNSC, imponen que las inscripciones de los concursantes tengan algún costo. Las inscripciones abiertas y gratuitas impiden que haya concursos de méritos dentro de los parámetros constitucionales de eficiencia y economía de la función administrativa.

En relación con el artículo 45 del Decreto ley 760 de 2005, señala que los argumentos del actor parte de una apreciación diferente a la contenida en dicha disposición legal al no corresponder a su contenido y alcance. Manifiesta que del inciso acusado no se observa que la CNSC deba imponer una contribución, ni fijar la tarifa de una tasa o contribución que se cobre a los aspirantes, en la medida que no podía hacerlo dado que se trata de facultades reservadas al legislador por el artículo 338 superior.

Expone que el artículo 45 se limita a disponer que sea la CNSC la que establezca el valor de los derechos que se causen por la participación que se concreta en señalar el monto que para cada convocatoria corresponda asumir a los participantes en los respectivos procesos, en cumplimiento de las determinaciones adoptadas por el legislador. La función de la CNSC *“es de carácter meramente indicativo de las determinaciones del legislador. Por ejemplo, la Ley 998 dispuso que el costo de los derechos de participación en los concursos de méritos sea de un salario mínimo legal diario, pero no dispuso cuál es ese monto, a cuánto corresponde esa suma de dinero, dado que por Constitución el salario mínimo es fijado en normas especiales. Por ello, el papel que corresponde a la Comisión es “establecer” el valor de los derechos de participación en el proceso de selección, entendido como el señalamiento de la suma que debe ser consignada por los concursantes, lo cual es una labor de mero trámite. El artículo 45 demandado se limita a asignar una función administrativa a la CNSC, que se enmarca dentro de las facultades otorgadas al Gobierno por el artículo 53 de la Ley 909 para*

expedir el procedimiento que debe cumplirse ante y por la CNSC para el cumplimiento de sus fines. En ese sentido, el señalamiento de las sumas a ser consignadas hace parte del procedimiento en mención, sin que con ello pueda entenderse que la Comisión quedó facultada para crear un tributo o para señalar sus componentes, como de manera infundada lo sostiene el demandante...la entidad se limita a indicar, en pesos, la suma que debe asumir el concursante, debido a que la ley ha fijado en salarios mínimos el costo de dicha participación”.

Señala que los procesos masivos de selección en el país son inviables si no hay cobro de derechos de participación en los concursos. Anota que a la CNSC corresponde seleccionar por concurso a los candidatos para proveer con carácter definitivo empleos de carrera “*de cerca de 5.000 plantas de personal en todo el país, que corresponden a las entidades que conforman el sistema general de carrera y las que hacen parte de los sistemas específicos de carrera (CP., art. 130, L. 909/04 y sent. C-1230 de 2005). La única manera en que pueden llevarse a cabo los procesos de selección por méritos para proveer los empleos de carrera es a través de convocatorias unificadas, que incluyan los empleos vacantes de las diferentes entidades y organismos, pues es impracticable la realización de una convocatoria anual para cada una de esas 5.0000 plantas de personal”.*

Expone que dichas convocatorias unificadas imponen igualmente una serie de condiciones para su realización, “*por ejemplo, tendrán que emplearse medios electrónicos para la inscripción de aspirantes, la citación a pruebas y la difusión de resultados, puesto que las inscripciones manuales o físicas de manera simultánea en todo el territorio nacional y para un número muy elevado de candidatos ocasionarían costos que harían insostenible todo concurso de méritos”.* Indica que al juntar la necesidad de usar los mecanismos electrónicos para la inscripción de concursantes y las evidentes oposiciones que genera dicho tipo de proceso de selección, y al dejar la inscripción abierta y gratuita a todos los interesados se vuelve el mecanismo frágil y se allana el camino para que el proceso se vuelva inviable. Aduce que la instrucción “*que los detractores de la convocatoria impartirían a sus seguidores es muy sencilla: inscriban el mayor número de personas al concurso, sean ellas reales o imaginarias, las cuales jamás aparecerán el día de las pruebas, así las espere una silla y un cuadernillo de examen en un salón y ciudad determinados”.*

A continuación, pregunta a la luz de los principios del artículo 209 superior, concretamente lo referente a la racionalización del gasto y de eficacia y economía de la función administrativa, ¿cómo justificar los costos de los procesos de selección por concurso de méritos para proveer cargos de carrera, cuando un número muy elevado de personas inscritas nunca se presentó al concurso al no tener la real intención de participar en él, pero frente a las cuales la CNSC tuvo que diseñar y construir una prueba, imprimir y transportar el cuestionario y reservar un sitio de aplicación para ellas? Sostiene que por el contrario al asumir los interesados una parte de los costos que se causan permite dimensionar la demanda de empleos de carrera y solicitar a las

entidades que asuman un costo razonable por la provisión de los empleos vacantes. Manifiesta que con dicho cobro se traslada una parte de los costos lo cual está en correspondencia con el artículo 95-9 de la Constitución, que impone el deber de contribuir al financiamiento de los gastos del Estado. Así el pago de los derechos de participación se convierte en el mecanismo que viabiliza los concursos de méritos, permite cumplir con el postulado constitucional del mérito previsto en el artículo 125 superior y realiza la aspiración del pueblo colombiano aplazada por cerca de 80 años.

5. Intervención ciudadana del señor José Ignacio Morales Arriaga

José Ignacio Morales Arriaga por fuera del término previsto para la intervención ciudadana solicita a la Corte declarar inexequibles las disposiciones demandadas al considerar vulnerados el Preámbulo y los artículos 1, 2, 5, 6, 13, 16, 40-7, 43, 53 *in fine*, 54, 85, 90, 93, 94, 95, 125 incs. 2 y 3, 209 y 366 de la Constitución. Así mismo, señala que se desconoce la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana de Derechos Humanos; la Observación General del Comité de Derechos Humanos del 7 de diciembre de 1996; la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de marzo de 1999; y la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y el artículo 5, literal c) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.

Para el interviniente la consecución de los recursos para el concurso no puede hacerse en detrimento de los escasos ingresos de la población colombiana que cada día tiene que soportar el alto costo de la vida, el desempleo, la discriminación y la insatisfacción de las necesidades básicas. Se atenta contra el interés de los nacionales con baja capacidad económica lo cual conlleva a la vulneración de los derechos e intereses colectivos al limitar el acceso a los cargos públicos. Agrega que no se garantiza la devolución de los dineros en caso de no ser admitidos o seleccionados o no superar las etapas del proceso.

6. Nueva intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

Fernando Antonio Grillo Rubiano en calidad de Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, allega por fuera del término previsto para la intervención ciudadana, un escrito del profesor Luis Carlos SÁCHICA Aponte que solicita la exequibilidad de las normas acusadas.

En dicho escrito se señala que el legislador, en virtud de la facultad de configuración legislativa y tributaria, creó a través del artículo 74 de la Ley 998 de 2005, una tarifa para quienes aspiren a desempeñar cargos públicos.

Indica que en virtud de que el artículo 125 superior y sus desarrollos normativos establecen que la carrera comporta el desarrollo de los principios de igualdad, sumada al inaplazable deber de dar desarrollo al mandato constitucional de provisión de empleos por el sistema del mérito y, además, de dar cumplimiento a la orden perentoria del Legislador a la CNSC en el artículo transitorio de la Ley 909 de 2004, de convocar dentro del año siguiente a su conformación; llevó a que el propio legislador en desarrollo de la facultad prevista en el artículo 338 de la Constitución, estableciera o autorizara una serie de tarifas diferenciales de inscripción para las convocatorias, que necesariamente consultan y guardan relación directa con *“el nivel del cargo a proveer y los requisitos exigidos para su ejercicio, que debe ser asumida por quienes aspiren a ingresar a los empleos de carrera de las plantas de personal de las distintas entidades del Estado, lo cual permitirá atender en una mínima parte el valor de los concursos, correspondiéndole a las entidades del nivel nacional y territorial, en su conjunto, financiar con recursos ordinarios el mayor valor; todo ello en orden a reactivar e implementar en debida forma la carrera administrativa general. La misma situación puede predicarse de los cargos docentes y directivos docentes que involucra el pago de una tarifa de inscripción en los concursos de diez mil pesos...sobre lo cual el ...Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “B”, ..., cuando al resolver la viabilidad de la medida cautelar de suspensión del cobro del PIN, ...preciso: “...No existe ninguna razón fáctica ni jurídica para decretar la medida cautelar...por cuanto para participar en todo concurso o licitación pública se cobran unos derechos...además los derechos de inscripción a un concurso, permiten a la entidad público que los organiza, asumir los costos que implica su realización...” ”.*

Expone que existe otro antecedente de cobro de tarifas de inscripción como lo es la Ley 635 de 2000, que autoriza al ICFES para fijar las tarifas por concepto de los servicios que presta, entidad que establece el cobro de unos derechos de inscripción para participar en los procesos de selección para el ingreso a cargos de carrera docente. Se anota que si bien dentro de los fines del Estado está el garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes, no puede olvidarse que para la consecución de dichos objetivos deben colaborar tanto las entidades que integran el aparato estatal como los miembros de la sociedad, estando ligado a los principios de solidaridad y justicia social, donde el objetivo de la tarifa básica es financiar parcialmente los gastos administrativos que representan. Cobro que encuentra soporte en el artículo 95-7 de la Constitución, que establece el deber ciudadano de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado.

Manifiesta que la igualdad garantizada por la Constitución no implica la impotencia del legislador para establecer requisitos para adelantar las diferentes actividades o para ejecutar actor jurídicos, pues *“conduciría a la desfiguración de la tarea legislativa y a la imposibilidad de que a través de ella se introdujeran las distinciones propias de la justicia distributiva, lo que llevaría a la esterilidad de la actividad legislativa y de la propia legislación”*. Anota que en sentencia T-563 de 1994, la Corte se pronunció respecto a una

situación similar. El cobro de una tarifa permite hacer realidad el derecho de acceder a los empleos públicos a través del sistema de méritos que contribuye a una mejor prestación de los servicios a cargo del Estado. El inciso 2 del artículo 338 constitucional, autoriza el cobro a los contribuyentes de sumas que *“no a título de impuestos, correspondan a la “recuperación de los costos de los servicios que les presten (las autoridades públicas) o participación en los beneficios que les proporcionen”, en armonía con la obligación establecida en el artículo 95-9 del mismo Estatuto”*.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En concepto recibido en la Secretaría General de esta corporación, el día 30 de marzo de 2006, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la inexecutable de las disposiciones acusadas.

Expone que es el mérito el fundamento esencial del ingreso al ejercicio de funciones y cargos públicos mediante el sistema de carrera administrativa. Manifiesta que el mérito se constituye en el fundamento constitucional de los procesos de selección para acceder al ejercicio de cargos públicos y frente al cual todas las decisiones del legislador deben dirigirse. Por ende, los requisitos y condiciones necesarios previstos por el legislador para cumplir dicho fin, deben ser adecuados, razonables y proporcionados a la búsqueda de los nuevos servidores públicos.

Indica que la autorización constitucional al legislador para señalar las condiciones y requisitos de acceso a la carrera administrativa no puede concretarse en un mecanismo que obstaculice la participación en un concurso público de méritos. El legislador goza de un amplio margen para fijar los requisitos y condiciones de acceso a la carrera administrativa que se encuentra limitada por los valores y principios constitucionales.

El Ministerio Público considera que si bien las normas acusadas tienen una finalidad constitucional válida como lo es la financiación de los altos costos en que debe incurrir la CNSC y que es posible aducir que se constituyen en una garantía de seriedad para quienes pretendan concursar, formando un tamiz con el que se reduzca el número de aspirantes que torne más ágil el proceso de selección; dichos objetivos no resultan razonables ni admisibles constitucionalmente ya que las disposiciones demandadas generan *“una consecuencia altamente restrictiva, tanto en el derecho político de acceso al desempeño de funciones y cargos públicos (C.P. art. 40), como en el derecho a la igualdad de los aspirantes al concurso (C.P. art. 13)”*. Anota que constituye un elemento ajeno al mérito que la exigencia de un requisito de naturaleza financiera para acceder al concurso pueda constituirse en una barrera que impida el acceso al ejercicio de sus derechos atendiendo que en muchos casos podría resultar insalvable.

Considera que en vez de constituirse en un parámetro que evalúa aspectos esenciales que determinen la idoneidad, experiencia, capacidad, etc., el pago

de los referidos derechos configura una restricción impuesta por el sólo hecho de participar en un concurso público sin tener en cuenta los intereses colectivos, ya que al Estado corresponde escoger a los mejores. El requisito de la accesibilidad de connotación financiera no se ajusta al concepto del mérito que el Constituyente quiso que se privilegiara al momento del diseño legal del proceso de selección. En consecuencia, las normas acusadas se alejan del concepto del mérito y crea una barrera que limita sin justificación alguna la posibilidad de participar en los procesos de selección que adelante la CNSC, impidiendo el ejercicio eventual del cargo público.

De otro lado, afirma que no asiste razón al actor cuando señala la vulneración del numeral 10 del artículo 150 constitucional, puesto que el artículo 74 de la Ley 998 de 2005, le dio alcance al artículo 45 del Decreto 760 de 2005, regulando en detalle los montos que deben cancelar las personas que quieran participar en los procesos de selección. Sin embargo, agrega que el actor acierta cuando expone el contenido del artículo 30 de la Ley 909. Señala que la misma ley de carrera *“se pregona la asunción de los costos en que se incurra para la realización de los concursos, con cargo a los presupuestos de las respectivas entidades públicas. Es por ello que, no resulta razonable que la ley que adopta el presupuesto para el año 2006, refrende lo dispuesto en el Decreto ley 760 de 2005, al trasladar una carga exclusivamente estatal a los ciudadanos, creando un retén de acceso a los procesos de selección de ingreso a la función pública que desconoce el principio constitucional del mérito y excede la libertad de configuración normativa para establecer requisitos y condiciones como elementos necesarios de ingreso a la carrera administrativa, al hacer prevalecer los intereses meramente económicos que están inmersos en las disposiciones demandadas. De manera que, los pagos que por este concepto se hayan efectuado, deberán ser devueltos”*.

Señala que el deber de contribuir al financiamiento de los gastos del Estado no significa que el legislador desatienda otros valores y principios superiores de mayor valía, inherentes al de participación en el ejercicio de funciones y cargos públicos, frente a la necesidad del Estado de subvencionar los gastos de los concursos a través de una financiación básicamente de origen ciudadano que conduce a una inequidad en las cargas públicas para aquellos que no están en el deber de soportarlas. Expone como ejemplo la realización de los concursos docentes cuyas disposiciones no contemplan condiciones distintas al mérito y requisitos académicos y de idoneidad de los concursantes. Agrega que el beneficio que se obtiene por el Estado no logra el equilibrio para salvaguardar los derechos fundamentales de quienes pretenden acceder a los cargos, generando una grave afectación inaceptable a la luz de la Constitución.

Finalmente, respecto al cargo consistente en no fijar el sistema y el método para determinar los costos de recuperación del servicio considera que no tiene razón el demandante puesto que el artículo 74 de la Ley 998, estableció directamente la tarifa cuando señaló que se cobrará por la CNSC, *“una suma equivalente a un salario mínimo legal diarios para los empleados pertenecientes a los niveles técnicos y asistenciales, y de un día y medio de salario mínimo legal diario para los empleados pertenecientes a los demás*

niveles, a cargo de los aspirantes...”. Añade que lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 338 de la Constitución, es que las tarifas de las tasas pueden ser fijadas excepcionalmente por las autoridades administrativas, pero previa fijación por la ley, las ordenanzas o los acuerdos del sistema y el método, disposición constitucional que no resulta aplicable en este caso, ya que si bien en principio existió la autorización del legislador extraordinario a través del Decreto ley 760 de 2005 a la Comisión Nacional del Servicio Civil, la Ley 998 de 2005 se ocupó del tema y fijó de manera directa y concreta la tarifa en los términos del artículo 74, por lo que no hay lugar al cargo planteado.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con los numerales 4 y 5 del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Problemas jurídicos a resolver

La Corte debe entrar a examinar los siguientes problemas jurídicos:

1. Si el Presidente de la República al expedir el inciso 2 del artículo 45 del Decreto ley 760 de 2005, excedió las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 1 del artículo 53 de la Ley 909 de 2004, al autorizar a la Comisión Nacional del Servicio Civil establecer el valor de los derechos que se causen por concepto de participación en los concursos a su cargo o realizados por delegación suya.

2. En caso negativo, estudiará si las normas acusadas, vulneran el inciso 2 del artículo 338 de la Constitución, al autorizar el cobro de un valor sin que se señale en ellas el método para definir los costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto. En caso de resultar prospero el cargo planteado en numeral primero, este problema jurídico se analizará solo respecto del artículo 74 de la Ley 909 de 2004.

3. Si al establecerse por las normas acusadas el cobro de un valor a cargo de los aspirantes como derecho de participación en los concursos por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil se vulnera los artículos 2, 13, 40-7 y 125 de la Constitución, por cuanto en opinión del actor no guarda ninguna relación con la determinación de los méritos y calidades de los aspirantes, impide el acceso a los cargos públicos de quienes no tienen los medios económicos para poder participar o se encuentran desempleados, discrimina por razones económicas y no realiza los fines esenciales del Estado.

Las intervenciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Departamento Administrativo de la Función Pública² y de la Comisión Nacional del Servicio Civil, coinciden en solicitar a la Corte la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

Consideran que no se violó el artículo 150-10 de la Carta, por cuanto la norma habilitante no está otorgando a la CNSC facultad para cobrar un valor por la inscripción. En cumplimiento del artículo 30 de la Ley 909 de 2004, se establece de forma general que los costos generados por el concurso estarán a cargo de los presupuestos de las entidades respectivas, por lo que el legislador extraordinario con el artículo 45 del Decreto ley 760 de 2005, no autorizó ni fijó el cobro de un valor, pues, esta facultad fue desarrollada por el artículo 74 de la Ley 998 de 2005. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público además considera que este cargo no es apto por no cumplir con el presupuesto de pertinencia exigible a las demandas de inconstitucionalidad. Al respecto, la Corte observa que al haberse podido determinar un problema jurídico a resolver, como aparece reseñado en el punto No. 1 de esta decisión, no está llamada a prosperar la solicitud de inhibición constitucional, máxime cuando el mismo interviniente realizó el estudio material de la norma parcialmente acusada.

En cuanto al cargo por violación del artículo 338-2 de la Constitución, considera el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que el valor establecido no satisface los presupuestos de una tasa al no constituir una contraprestación a un servicio público prestado. Para el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Comisión Nacional del Servicio Civil, el mismo legislador fijó directamente la tarifa, autorizó el recaudo y señaló los sujetos activos y pasivos. El método y el sistema se deben establecer solamente cuando el legislador autoriza a una autoridad para que fije las tarifas de las tasas y contribuciones, lo cual consideran que no se presentó en este caso.

En relación con los demás cargos señalan que i) el valor establecido por la inscripción al concurso hace parte del deber constitucional de contribuir al financiamiento de los gastos del Estado y del principio de solidaridad, ii) el monto previsto resulta exiguo por cuanto sólo alcanza a cubrir una mínima parte de los gastos que implica la realización de un concurso de méritos, iii) todos los aspirantes deben pagar por igual los valores indicados, iv) la realización del concurso de méritos demanda una planeación, organización y ejecución de los procesos de selección, es decir, requiere de instrumentos técnicos y logísticos y de una infraestructura adecuada cuyos costos rebasan la capacidad económica del Estado, máxime cuando se presenta un represamiento en la provisión definitiva de los empleos que imposibilita por su magnitud la financiación total, v) se establece una tarifa diferencial atendiendo el nivel del cargo al que se aspira, es decir, los valores a cancelar dependerán del nivel jerárquico del cargo en que se inscribe el concursante, sumas que pueden ser razonablemente sufragadas, máxime cuando las entidades públicas deben financiar el mayor valor, vi) se está frente al

² Se exceptúa la segunda intervención que realizó el Departamento Administrativo de la Función Pública al resultar extemporánea.

ejercicio del margen de configuración legislativa resultando razonables y proporcionadas las disposiciones acusadas, vii) no se afecta el principio del mérito ya que por el contrario se viabiliza los procesos de selección abiertos donde pueden participar todos los interesados sin ningún tipo de discriminación, viii) conforme a la sentencia T-563 de 1994, resulta irrelevante la condición económica del aspirante si el cobro resulta razonable por ser difícil demostrar que el pago de cierta suma constituye una barrera para el ingreso a los cargos, y ix) las inscripciones abiertas y gratuitas restan seriedad al concurso e impiden la realización dentro de los parámetros de eficiencia y economía de la función administrativa. Finalmente, en cuanto a la solicitud de inhibición constitucional formulada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con los cargos por violación del artículo 13 de la Constitución, al considerar que la demanda de inconstitucionalidad no cumple el presupuesto de pertinencia, debe indicarse que al haberse podido establecer por la Corte la existencia de un problema jurídico a resolver no está llamada a prosperar dicha solicitud, aunado a que el mismo interviniente procedió a realizar el análisis material de las normas acusadas.

En cambio, la Universidad del Rosario³ considera que las disposiciones acusadas resultan inexecutable. Como fundamento acoge los mismos argumentos de la demanda y agrega que se violan otras disposiciones constitucionales (arts. 3 y 209 de la Constitución). La Corte debe precisar, como lo ha expuesto en anteriores oportunidades⁴, que el examen de constitucionalidad habrá de circunscribirse a los cargos formulados por el actor en la demanda y sobre los cuales concretamente se pronunciaron los intervinientes y el Procurador General de la Nación, por lo que limitará su análisis al problema jurídico planteado.

Para el Procurador General de la Nación las normas acusadas resultan inexecutable por cuanto los objetivos perseguidos no resultan razonables ni admisibles constitucionalmente al generar una consecuencia altamente restrictiva frente al desempeño de cargos públicos y el derecho a la igualdad. Considera que se está ante un elemento ajeno al mérito como lo es el requisito de naturaleza financiera que en muchos casos resulta insalvable. En cuanto a la vulneración del artículo 150-10 de la Constitución, manifiesta que no asiste razón al actor puesto que el artículo 74 de la Ley 998 de 2005, le dio alcance al artículo 45 del Decreto ley 760 de 2005, al regular en detalle los montos que se deben cancelar, pero el actor acierta cuando expone el contenido del artículo 30 de la Ley 909 de 2004. De igual forma, señala que no tiene razón el actor frente al presunto desconocimiento del artículo 338-2 de la Carta, puesto que el artículo 74 de la Ley 998 de 2005, fijó directamente la tarifa por lo que no se está ante el evento en que las tarifas de las tasas puedan ser fijadas excepcionalmente por las autoridades administrativas caso en el cual sí

³ El ciudadano José Ignacio Morales Arriaga intervino en este asunto pero de manera extemporánea solicitando la inexecutable de las disposiciones acusadas.

⁴ Sentencias C-1109/00, C-1256/01, C-717/03 y C-572/04. En estas decisiones la Corte señaló que debe tenerse en cuenta las consideraciones realizadas por los intervinientes que orienten e ilustren a la Corte sobre los argumentos de inconstitucionalidad contenidos en la demanda, mas no las que impliquen nuevos cargos y el señalamiento de nuevas normas que no son el objeto concreto de acusación, respecto a las cuales los intervinientes y el Procurador no tuvieron la oportunidad de pronunciarse.

debe contemplarse el sistema y el método. Si bien, en principio, existió la autorización del legislador extraordinario a la Comisión Nacional del Servicio Civil, la Ley 998 de 2005 se ocupó del tema y fijo la tarifa directa y concretamente.

En consecuencia, previamente a resolver los problemas jurídicos planteados por violación de los artículos 2, 13, 40-7 y 125 de la Constitución, la Corte procederá a estudiar en primer lugar los cargos por violación de los artículos 150-10 y 338 de la Constitución, ya que de prosperar los cargos por violación de dichas disposiciones constitucionales, se haría innecesario entrar a examinar los demás cargos formulados.

3. El legislador extraordinario al expedir el inciso 2 del artículo 45 del Decreto ley 760 de 2005, excedió las facultades conferidas por el numeral 1 del artículo 53 de la Ley 909 de 2004.

En el presente caso, la Corte considera que el Presidente de la República al expedir el inciso 2 del artículo 45 del Decreto ley 760 de 2005, excedió las precisas facultades extraordinarias conferidas por el numeral 1 del artículo 53 de la Ley 909 de 2004, vulnerando con ello el artículo 150-10 de la Constitución.

En efecto, reiterando lo ya dicho en anteriores oportunidades, esta corporación en sentencia C-318 de 2006⁵ señaló, que para establecer si el Presidente de la República se excedió materialmente en el ejercicio de las facultades extraordinarias debe determinarse *“si el tema respecto del cual se adoptó una regulación específica mediante decreto-ley encaja exactamente en el ámbito de la habilitación por haber sido mencionado expresamente en la Ley de facultades o bien guarda una relación directa con la materia respecto de la cual fueron conferidas tales facultades. (S)i bien no es necesario que cada tema específico regulado por la normatividad adoptada por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias haya sido mencionado en la ley de facultades, lo que sí resulta indispensable es que tal tema de regulación sea un aspecto comprendido dentro del ámbito de la habilitación por guardar una relación de conexidad directa -no indirecta, remota o eventual- con las materias expresamente indicadas en la ley habilitante⁶. Recuérdese que la necesidad de que exista tal relación directa de conexidad se deriva, del criterio de interpretación restrictiva a que se ha referido la Corte y que es necesario para asegurar el respeto de las competencias del Congreso, lo que impide una interpretación extensiva o analógica que resulta inadmisibles a la luz de las pautas señaladas en la Constitución y explicadas por la Corte en su jurisprudencia”*.

En el caso concreto, mediante el numeral 1 del artículo 53 de la Ley 909 de 2004, el legislador confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis meses, para:

⁵ M.P. Alvaro Tafur Galvis.

⁶ Al respecto ver, entre otras, la sentencia C-061/05 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa cuyos considerandos se reiteran a continuación.

“ARTÍCULO 53. FACULTADES EXTRAORDINARIAS. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese de precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación de esta Ley, para expedir normas de fuerza de ley que contengan:

1. El procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil, para el cumplimiento de sus funciones.

2. El sistema general de nomenclatura y clasificación de empleos aplicable a las entidades del orden territorial que deban regirse por la presente ley.

3. El sistema de funciones y requisitos aplicable a los organismos y entidades de los órdenes nacional y territorial que deban regirse por la presente ley, con excepción del Congreso de la República.

4. El sistema específico de carrera para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del personal de las superintendencias de la Administración Pública Nacional, de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.

5. Las normas que modifiquen el sistema específico de carrera para los empleados de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

6. Las normas que regulen el sistema específico de carrera administrativa para los empleados públicos que prestan sus servicios en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.”

Facultades extraordinarias que ejerció el Presidente de la República dentro del término de los seis (6) meses previsto por la ley habilitante al haberse publicado la Ley 909 de 2004 en el Diario Oficial 45.680, el 23 de septiembre de 2004 y el Decreto ley 760 de 2005 en el Diario Oficial 45.855, el 19 de marzo de 2005.

Esta corporación, en la sentencia C-318 de 2006, determinó el alcance de las facultades extraordinarias previstas en el numeral 1 del artículo 53 de la Ley 909 de 2004, de la siguiente manera:

“3.3.3 En relación con las competencias asignadas en materia de carrera administrativa a que se ha hecho referencia debe recordarse, así mismo, que el Legislador en el artículo 53 de la Ley 909 de 2004 otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis meses a partir de la fecha de su promulgación⁷ para, entre otros asuntos⁸, expedir normas con fuerza de ley que contengan el

⁷ Septiembre 23 de 2004

⁸ Artículo 53. Facultades extraordinarias. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese de precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación de esta Ley, para expedir normas de fuerza de ley que contengan:

procedimiento que ha de surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil, para el cumplimiento de sus funciones.

Al respecto, cabe reiterar que las facultades fueron conferidas de manera precisa para establecer el procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil, para el cumplimiento de sus funciones. Funciones estas que como se ha visto se encuentran detalladas en los artículos 11 -en materia de administración de la carrera- y 12 -en materia de vigilancia de la aplicación de las normas relacionadas con el ingreso, ascenso y retiro de la función pública- de la Ley 909 de 2004, pero también en otros artículos de la misma ley, como el artículo 16 -en el que se señala, entre otras cosas, que la Comisión Nacional del Servicio Civil podrá asumir eventualmente el conocimiento de los asuntos asignados a las Comisiones de personal-; el artículo 30 - que le asigna específicamente competencia para adelantar los concursos-; el artículo 33 -sobre publicidad de las convocatorias-; 34 - sobre el registro público de carrera administrativa-; 40 -sobre la fijación de criterios y aprobación por dicha Comisión de los sistemas de evaluación del desempeño de las entidades públicas-; 52 -sobre condiciones especiales para poblaciones vulnerables-; 54 -sobre régimen de transición-.

Invocando las referidas facultades conferidas por el numeral 1 del artículo 53 de la Ley 909 de 2004 el Presidente de la República expidió el Decreto 760 de 2005 “Por el cual se establece el procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones” y es en relación con los artículos del citado Decreto a que aluden los demandantes que procede la Corte a efectuar el análisis de los cargos por ellos formulados.”

En efecto, si las facultades extraordinarias se confirieron de manera precisa en el numeral primero para expedir normas que contengan el procedimiento que ha de surtirse ante la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones, las que se encuentran detalladas en la misma Ley 909 de 2004, es evidente que con la expedición del inciso 2 del artículo 45 del Decreto ley 760 de 2005, el legislador extraordinario desbordó las facultades extraordinarias, pues facultó a la Comisión Nacional del Servicio Civil para establecer el valor de los derechos *que se causen por concepto de*

1. *El procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil, para el cumplimiento de sus funciones. (itálica fuera de texto)*

2. El sistema general de nomenclatura y clasificación de empleos aplicable a las entidades del orden territorial que deban regirse por la presente ley.

3. El sistema de funciones y requisitos aplicable a los organismos y entidades de los órdenes nacional y territorial que deban regirse por la presente ley, con excepción del Congreso de la República.

4. El sistema específico de carrera para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del personal de las superintendencias de la Administración Pública Nacional, de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.

5. Las normas que modifiquen el sistema específico de carrera para los empleados de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

6. Las normas que regulen el sistema específico de carrera administrativa para los empleados públicos que prestan sus servicios en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

participación en los concursos a su cargo o realizados por delegación suya. Cabe recordar, que las facultades no fueron conferidas para delegar en otras entidades, como la misma Comisión, la obligación de establecer el valor de los derechos que se causen por concepto de participación en los concursos a su cargo o realizados por delegación suya.

La disposición acusada, tampoco guardar relación o correspondencia con el procedimiento que debe cumplirse ante y por la Comisión para el desarrollo de sus funciones, por lo que la delegación para establecer el valor de unos derechos es ajeno al objeto de las facultades extraordinarias⁹.

Por consiguiente, se declarará inexecutable el inciso 2 del artículo 45 del Decreto ley 760 de 2005, por haber excedido el Presidente de la República las precisas facultades extraordinarias conferidas por el numeral 1 del artículo 53 de la Ley 909 de 2004.

4. Análisis de los cargos en relación con el artículo 74 de la Ley 998 de 2005.

Al declarar la inexecutable del inciso 2 del artículo 45 del Decreto ley 760 de 2005, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta decisión, procede ahora el examen de constitucionalidad en relación con los cargos presentados por el actor sobre el artículo 74 de la Ley 998 de 2005.

Por consiguiente, para analizar el cargo por vulneración del artículo 338 de la Constitución, en cuanto no se señaló a la Comisión el método para definir los costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, la Corte previamente determinará que clase de contribución estableció el legislador con la norma acusada.

Como lo ha expuesto esta corporación en sentencia C-243 de 2005¹⁰, en el régimen fiscal colombiano se contemplan las siguientes clases de tributos: impuestos, tasas y contribuciones. Las tasas según dicha decisión constituyen un gravamen de las cuales puede apreciarse las siguientes características:

“(C)onstituyen el precio que el Estado cobra por un bien o servicio y, en principio, no son obligatorias, toda vez que el particular tiene la opción de adquirir o no dicho bien o servicio, pero lo cierto es que una vez se ha tomado la decisión de acceder al mismo, se genera la obligación de pagarla;

-Su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio;

⁹ Sentencia C-318 de 2006. M.P. Alvaro Tafur Galvis.

¹⁰ M.P. Alvaro Tafur Galvis.

-ocasionalmente caben criterios distributivos como las tarifas diferenciales;

-un ejemplo típico son las tarifas de los servicios públicos.

La doctrina suele señalar que las tasas se diferencian de los tributos parafiscales en cuanto aquéllas constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, hacen parte del presupuesto estatal y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado; en tanto que las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa, motivo por el cual su tarifa se fija con criterios distintos, son obligatorias, son pagadas por un grupo determinado de personas, y los beneficios obtenidos van también destinados al mismo grupo y no entran en las arcas del Estado¹¹.

También suele explicarse que las tasas se diferencian de los impuestos en cuanto contrariamente a éstos no guardan relación directa e inmediata con un servicio prestado al contribuyente, su pago es opcional pues quienes las pagan tienen la posibilidad de decidir si adquieren o no un bien o servicio y se destinan a un servicio público específico y no a las arcas generales como en el caso de los impuestos¹².”

Aplicando dichos factores de determinación de una tasa en el presente caso, encuentra la Corte que el legislador, al disponer en la norma acusada que la Comisión Nacional del Servicio Civil cobrará a los aspirantes a participar en los concursos para acceder a la función pública, como derechos que se causan por concepto de participación en los concursos, una suma equivalente a un salario mínimo legal diario o de un día y medio de salario mínimo legal diario, dependiendo del nivel del cargo para el cual se postula, terminó fijando directamente la tarifa de una tasa.

Ello por cuanto i) la carrera administrativa es un criterio general para el acceso al servicio público, ii) el Estado efectúa un cobro parcial de los costos que genera la realización del concurso de méritos, iii) no resulta obligatorio para todos ya que sólo a quienes estén interesados, previo cumplimiento de los demás requisitos legales, se les genera el deber de cancelar la tarifa establecida por el legislador, iv) persigue recuperar en parte el costo del servicio ofrecido donde el pago de la suma que se establece guarda relación directa con los beneficios que se derivan del servicio prestado, v) caben criterios distributivos al establecerse tarifas diferenciales que dependen del nivel del cargo al cual se aspira, vi) se está ante una contraprestación directa por los ciudadanos a un servicio que otorga el Estado como lo es la realización del procedimiento de concurso para el acceso a la función pública y hace parte del presupuesto estatal, y vii) el establecimiento por la norma acusada de una tasa está seguida

¹¹ Ver Sentencia C-1371/00 M.P. Alvaro Tafur Galvis

¹² Ver Sentencia C-040/93 M.P. Ciro Angarita Barón

por la identificación en la misma ley del servicio que concierne y por el cual resultan gravados los aspirantes al concurso de méritos.

Como se ha establecido que en la norma acusada el legislador fijó directamente la tarifa de una tasa, la Corte pasa a examinar si se vulneró el inciso 2 del artículo 338 de la Constitución.

La Corte ha determinado al alcance del inciso 2 del artículo 338 de la Constitución, en los siguientes términos: *“la Constitución no exige que para la fijación de la tarifa por el legislador se hagan explícitos, en la propia ley, los criterios que se tuvieron en cuenta para el efecto. Tal exigencia sólo resulta aplicable cuando se permita que la tarifa sea fijada por las autoridades administrativas, caso en el cual la ley deberá establecer el método y el sistema para definir los costos y la forma de hacer su reparto. Se trata de una garantía del principio de legalidad del tributo, conforme a la cual si bien, de manera excepcional y en atención a la complejidad que en ocasiones reviste el establecimiento de las tarifas para tasas o contribuciones, se permite que dichas tarifas sean fijadas por las autoridades administrativas, se exige, en todo caso, que el sistema y el método para definir los costos o los benéficos, así como la forma de hacer su reparto se fijen por la ley, o las ordenanzas o los acuerdos”* (sentencia C-992 de 2001)¹³.

En efecto, al prever la norma legal acusada un determinado valor como lo es la suma equivalente a un salario mínimo legal diario para los empleados de los niveles técnicos y asistenciales y de un día y medio de salario mínimo legal diario para los demás niveles, queda claro que el legislador estableció directamente la tarifa de una tasa, lo cual indica que no era necesario que se hicieran explícitos en la misma norma los criterios que se tuvieron en cuenta para el efecto, exigencia que se aplica solamente cuando se permite que sean las autoridades administrativas las que fijen la tarifa correspondiente.

Por consiguiente, no se aprecia vulneración al artículo 338 de la Constitución.

En relación con los otros cargos planteados, relacionados con que el cobro de una tarifa para la participación en los concursos para acceder a la función pública, no guarda ninguna relación con la determinación de los méritos y calidades de los aspirantes, impide el acceso a los cargos públicos de quienes no tienen los medios económicos para participar o se encuentran desempleados, discrimina por razones económicas y no realiza los fines esenciales del Estado, igualmente se desestimarán por las razones que se exponen a continuación..

Debe recordarse en primer lugar, que el artículo 125 de la Constitución señala, que *“El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes”*. De igual modo, el

¹³ M.P. Rodrigo Escobar Gil. Consúltense también la sentencia C-649 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

artículo 150-23 de la Constitución, señala que corresponde al Congreso “*Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas*”.

Al respecto, esta corporación ha sostenido que el margen de configuración legislativa para regular los requisitos y condiciones de ingreso y ascenso a los cargos de carrera resulta amplio como tuvo la oportunidad de reiterarlo en la sentencia C-733 de 2005¹⁴, al indicar que “*el legislador cuenta con un margen de configuración normativa para clasificar los concursos, señalar sus trámites y estatuir los requisitos exigibles en cada uno de ellos¹⁵, e igualmente, que los concursos públicos abiertos garantizan la máxima competencia para el ingreso al servicio de los mas capaces e idóneos, la libre concurrencia, la igualdad de trato y de oportunidades, y el derecho fundamental de acceder a la función pública, lo cual redundará, por consiguiente, en el logro de la eficiencia y la eficacia en el servicio administrativo¹⁶.*” Libertad de configuración legislativa que no es absoluta pues de todas maneras está sujeta a la Constitución, por lo que no se podrá establecer exigencias irrazonables o desproporcionadas¹⁷.

De igual modo, debe indicarse que el sistema de carrera administrativa busca descartar factores extraños a los méritos y calidades¹⁸ de los aspirantes como son el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo¹⁹, para que pueda la administración contar con servidores públicos de los más altos atributos que

¹⁴ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁵ Sentencia C- 486 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁶ Sentencia C- 110 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

¹⁷ Sentencias C-452 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-100 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-963 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-837 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra y C-517 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández..

¹⁸ **LEY 909 DE 2004. ARTÍCULO 27. CARRERA ADMINISTRATIVA.** La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna.

LEY 909 DE 2004. ARTÍCULO 28. PRINCIPIOS QUE ORIENTAN EL INGRESO Y EL ASCENSO A LOS EMPLEOS PÚBLICOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA. La ejecución de los procesos de selección para el ingreso y ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa, se desarrollará de acuerdo con los siguientes principios:

- a) Mérito. Principio según el cual el ingreso a los cargos de carrera administrativa, el ascenso y la permanencia en los mismos estarán determinados por la demostración permanente de las calidades académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño de los empleos;
- b) Libre concurrencia e igualdad en el ingreso. Todos los ciudadanos que acrediten los requisitos determinados en las convocatorias podrán participar en los concursos sin discriminación de ninguna índole;
- c) Publicidad. Se entiende por esta la difusión efectiva de las convocatorias en condiciones que permitan ser conocidas por la totalidad de los candidatos potenciales;
- d) Transparencia en la gestión de los procesos de selección y en el escogimiento de los jurados y órganos técnicos encargados de la selección;
- e) Especialización de los órganos técnicos encargados de ejecutar los procesos de selección;
- f) Garantía de imparcialidad de los órganos encargados de gestionar y llevar a cabo los procedimientos de selección y, en especial, de cada uno de los miembros responsables de ejecutarlos;
- g) Confiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para verificar la capacidad y competencias de los aspirantes a acceder a los empleos públicos de carrera;
- h) Eficacia en los procesos de selección para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del empleo;
- i) Eficiencia en los procesos de selección, sin perjuicio del respeto de todas y cada una de las garantías que han de rodear al proceso de selección.

¹⁹ Sentencia C-1230 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-1079 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

desarrollen con idoneidad las responsabilidades impuestas por la ley y la Constitución.

La carrera administrativa constituye un principio del ordenamiento superior²⁰ y del Estado social de derecho²¹ que persigue i) realizar la función administrativa (art. 209 superior) que está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con base en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, ii) cumplir con los fines esenciales del Estado (art. 2 constitucional) como lo son el servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, iii) garantizar el derecho de participación en la conformación, ejercicio y control del poder político a través del acceso al desempeño de funciones y cargos públicos (art. 40-7 de la Constitución), iv) proteger el derecho a la igualdad (art. 13 de la Carta), y v) salvaguardar los principios mínimos fundamentales de la relación laboral contemplados en el artículo 53 de la Carta²².

Ya esta corporación en sentencia C-733 de 2005²³, reiteró los fines que orientan la carrera administrativa y el alcance de la igualdad en el acceso a los cargos públicos:

“En numerosas ocasiones²⁴, la Corte se ha pronunciado en relación con los fines que orientan la carrera administrativa en Colombia. En tal sentido, existen unas claras líneas jurisprudenciales en el sentido de que aquélla (i) permite al Estado contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados²⁵; (ii) asegura que la administración esté conformada por personas aptas desde los puntos de vista de capacitación profesional e idoneidad moral, para que la función que cumplan sea acorde con las finalidades perfectivas que el interés general espera de los empleados que prestan sus servicios al Estado²⁶; (iii) permite seleccionar adecuadamente a los servidores públicos y garantiza que no sean los intereses políticos, sino las razones de eficiente servicio y calificación, las que permitan el acceso a la función pública en condiciones de igualdad²⁷; y (iv) asegura la vigencia de los principios de eficiencia y eficacia en el servicio público, la igualdad de oportunidades en el acceso

²⁰ Sentencia C-517 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

²¹ Sentencia C-563 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz.

²² Sentencias C-1230 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-963 de 2003, M.P. Jaime Araujo Renería y C-1079 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²³ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

²⁴ Entre muchas otras ver C- 479 de 1992; C- 195 de 1994; C- 040 de 1995; C- 041 de 1995; C- 037 de 1996; C- 030 de 1997; C- 539 de 1998; C- 110 de 1999; C- 109 de 2000; C- 371 de 2000; C- 486 de 2000; C- 292 de 2001; C- 954 de 2001; C- 1177 de 2001; C- 517 de 2002; C- 1079 de 2002; C- 969 de 2003 y C- 077 de 2004.

²⁵ Sentencia C- 479 de 1992 con ponencia de los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero.

²⁶ Sentencia C- 195 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

²⁷ C- 356 de 1994, M.P. Fabio Morón Díaz.

a cargos públicos, así como los derechos subjetivos reconocidos mediante el régimen de carrera administrativa²⁸.

Cabe asimismo señalar que esta Corporación, en sentencia C- 1177 de 2001, M.P. Alvaro Tafur Galvis, consideró que la incorporación de los cargos y empleos estatales al sistema de carrera administrativa, constituye un presupuesto esencial para la realización los siguientes propósitos constitucionales:

“i.) Por una parte, el de la garantía de cumplimiento de los fines estatales, en la medida en que permite que la función pública, entendida como “el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines”²⁹, pueda desarrollarse por personas calificadas y seleccionadas bajo el único criterio del mérito y de calidades personales y capacidades profesionales, para determinar su ingreso, permanencia, ascenso y retiro del cargo, bajo la vigencia de los principios de eficacia, eficiencia, moralidad, imparcialidad y transparencia³⁰.

ii.) Por otra parte, el de la preservación y vigencia de los derechos fundamentales de las personas de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos y ejercitar su derecho al trabajo en igualdad de condiciones y oportunidades, con estabilidad y posibilidad de promoción, según la eficiencia en los resultados en el cumplimiento de las funciones a cargo (CP, arts. 2o., 40, 13, 25, 40, y 53).

iii.) Tampoco se puede perder de vista que el respeto al sistema de carrera administrativa hace vigente el principio de igualdad entre los ciudadanos que aspiran a acceder al ejercicio de un cargo o función pública incorporado a dicho sistema y a ascender dentro de dicha carrera”.

...

“Al respecto cabe señalar que la Corte ha establecido unas claras líneas jurisprudenciales en lo que concierne a la igualdad de acceso a cargos públicos. Así, en sentencia C- 371 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz, consideró lo siguiente:

“El acceso a carrera mediante concurso dirigido a determinar los méritos y calidades de los aspirantes (CP art. 125), es una manifestación concreta del derecho a la igualdad (CP art. 13) y al desempeño de funciones y cargos públicos (CP art. 40-7). La libertad del legislador para regular el sistema de concurso de modo que se

²⁸Al respecto pueden verse, entre otras las sentencias C-479 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero, C-391 de 1993. M.P. Hernando Herrera Vergara, C-527 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero C-040 del 9 de febrero de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-063 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-315 de 1998. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁹ Sentencia C-631 de 1996.

³⁰ Sentencia C-540 de 1998.

garantice la adecuada prestación del servicio público, no puede desconocer los derechos fundamentales de los aspirantes que se satisfacen mediante la participación igualitaria en los procedimientos legales de selección de los funcionarios del Estado.

El derecho a la igualdad no significa que el aspirante que toma parte en un concurso adquiere sin más el derecho a ser designado en el cargo. La ley está facultada para señalar los requisitos y condiciones necesarios para ingresar a los cargos de carrera y para determinar los méritos y calidades de los aspirantes (CP art. 125). El principio de igualdad, sin embargo, se opone a que la ley al regular el mecanismo de ingreso a la función pública, establezca requisitos o condiciones incompatibles y extraños al mérito y a la capacidad de los aspirantes teniendo en cuenta el cargo a proveer, que serían barreras ilegítimas y discriminatorias que obstruirían el ejercicio igualitario de los derechos fundamentales. Para asegurar la igualdad, de otra parte, es indispensable que las convocatorias sean generales y que los méritos y requisitos que se tomen en consideración tengan suficiente fundamentación objetiva y reciban, junto a las diferentes pruebas que se practiquen, una valoración razonable y proporcional a su importancia intrínseca. (negrillas agregadas).”

Fines de la carrera administrativa así determinados, que no se desatienden con el establecimiento de una tarifa diferencial para participar en los concursos respectivos, por cuanto i) lo cancelan únicamente quienes se inscriban en los concursos de méritos por lo que la carga impuesta no corresponde a todas las personas o ciudadanos, ii) no se está favoreciendo procesos de selección fundados en el clientelismo, la negociación, el favoritismo, la voluntad del funcionario, el nepotismo y la filiación política, iii) se está ante una disposición legal de carácter abstracto e impersonal que tiende a responder de manera justa y equitativa todas las diversas situaciones que se presentan en la comunidad como son las circunstancias de carencia de recursos o de desempleo, iv) los montos estipulados por el legislador y que deben sufragar los aspirantes resultan razonables y proporcionados al permitir que puedan participar todas las personas en dichos concursos, y v) busca establecerse condiciones de responsabilidad y seriedad en los aspirantes.³¹ Tampoco puede

³¹ En la sentencia T-563 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte abordó como problema jurídico si se desconocía el derecho a la igualdad de oportunidades por condicionar la participación en un concurso para cargos públicos al pago de una suma de dinero que no posee, lo cual consideró el actor constituía una traba que favorece a otros participantes que no se encuentran desempleados. Esta corporación al negar la tutela señaló: “3. El concepto de democratización de la convocatoria no entraña la inclusión de todos los casos hipotéticamente factibles; basta con que la norma permita que participen todas las personas depositarias de unas condiciones mínimas de seriedad para que se cumpla este propósito. Así por ejemplo, no constituye una violación al principio de igualdad de oportunidades el hecho de que la norma en cuestión no establezca un tratamiento especial para las personas que se encuentran afectadas por problemas familiares que les impiden cumplir con el requisito de oportunidad prevista. El derecho, al regular de manera preferencial la conducta externa, no puede tener en cuenta una serie de imponderables que acaecen en el ámbito personal, psicológico, o moral y que afectan la vida de las personas. En términos absolutos, la igualdad ante la ley sería un concepto impracticable debido a que nunca sería posible encontrar dos casos iguales. Si cada ciudadano pudiese exigir del derecho un tratamiento acorde totalmente con su situación específica, las aplicación general de las normas

olvidarse que la norma legal acusada responde al cumplimiento previo de determinados requisitos académicos al aspirarse a cargos pertenecientes a los niveles técnicos y asistenciales, y demás niveles profesionales. Por consiguiente, no se está desconociendo el derecho de acceso a los cargos públicos (art. 40-7 de la Constitución), ni se está impidiendo su acceso a quienes carecen de recursos económicos o están desempleados.

Por el contrario, el establecimiento de la tasa en estudio, corresponde al cumplimiento de un deber constitucional del ciudadano como lo es el “*Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad*” (art. 95-9 superior). Esta Corte ha referido al alcance de este deber que envuelve el principio de reciprocidad y que en el Estado social de derecho rige las relaciones entre los individuos, el Estado y entre éstos y la sociedad:

“El deber constitucional de los ciudadanos de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad

Si bien es cierto nuestro ordenamiento constitucional le confiere a los ciudadanos en general una amplia gama de derechos y garantías, también es incuestionable que la misma Carta establece para ellos una serie de deberes y obligaciones que se encuentran determinados en el artículo 95 de la Constitución, con el objeto de lograr una convivencia social conforme a los valores y principios contenidos en las normas superiores, imperativo constitucional que debe entenderse no como una

resultaría imposible. Cada caso sería objeto de una particular apreciación y el derecho se desvanecería en una actividad más de tipo político que jurídico. ...

La determinación de las circunstancias personales relevantes para diferenciar los casos iguales de los diferentes es una de las dificultades mayores para aplicar el principio de igualdad. En este evento, como en muchos otros problemas propios de la interpretación jurídica, la mejor solución se encuentra en la delimitación de un punto intermedio entre igualdad general y la particularidad individual.

5. Las normas generales y abstractas cumplen con la obligación constitucional de realizar la justicia en la medida en que respondan, en términos globales, a los principios y valores del Estado social de derecho. Al momento de ser aplicada dichas normas las personas afectadas pueden poner de presente situaciones personales que justifican la aplicación judicial de una excepción con base en el principio de equidad. Sin embargo, no toda dificultad personal puede dar lugar a una exoneración de la obligación normativa. La funcionalidad del derecho depende, por lo menos en principio, de la exigencia objetiva de ciertas capacidades mínimas para el desenvolvimiento social y económico de las personas. De no ser así la aplicación del derecho se enfrentaría a dificultades propias de una individualización ad infinitum que las entidades públicas no estarían en capacidad de efectuar ni de resolver. Es importante tener presente que la individualización casuística para efectos de la realización de la justicia material no puede tener lugar en la administración pública - que actúa a través de normas generales - de la misma manera y con la misma intensidad que se presenta en las decisiones judiciales.

6. Las normas jurídicas deben tratar de manera diferente una especificidad personal, sólo cuando dicho tratamiento sea indispensable para mantener condiciones de igualdad básica de oportunidades. En este orden de ideas, las normas jurídicas que imponen condiciones previas demasiado onerosas como requisito para acceder a ciertos beneficios pueden violar el principio de igualdad si se demuestra que tales exigencias constituyen una barrera económica para el ingreso de un grupo de personas, la cual representa una diferencia irrelevante para los objetivos del procedimiento empleado. Así por ejemplo, una convocatoria para concursar por un cargo cuyo sueldo es el salario mínimo, no podría imponer como requisito previo el pago de un formulario cuyo valor es equivalente al salario mínimo mensual. El pago del formulario desvirtuaría el objetivo que consiste en demostrar una seriedad mínima y entrañaría la exclusión de un gran número de personas simplemente por su condición económica, lo cual representa una característica irrelevante en este evento.”

negación o restricción de las garantías que le asisten a las personas y a los ciudadanos, sino como una contribución para la obtención de los fines esenciales del Estado, a través de los cuales se les imponen ciertas conductas, comportamientos o prestaciones de carácter público con fundamento en la Constitución y la Ley.

En cuanto al deber de la persona y del ciudadano de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, éste debe hacerse dentro de conceptos de justicia y equidad tal como lo dispone el numeral 9 del artículo 95 Superior, quedando claro que dicha carga debe ser impuesta consultando las posibilidades económicas de los contribuyentes dado que esta exigencia constitucional tiene por objeto lograr un mayor grado de redistribución de la riqueza existente en nuestro país.

En relación con el numeral 9° del artículo 95 de la Carta, esta Corporación en Sentencia C-741/99 M. P. Dr. Fabio Morón Díaz, sostuvo lo siguiente:

“... El artículo 95 de la Constitución Política, que contiene los deberes de la persona y el ciudadano, establece como uno de ellos el consagrado en su numeral 9, que les impone, a título de obligación, la de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad. Es decir, que esa norma superior consagra el principio de reciprocidad que en el Estado social de derecho rige las relaciones que surgen entre los individuos y el Estado y entre éstos y la sociedad, principio sobre el cual ha dicho esta Corporación:

“En la base de los deberes sociales se encuentra el principio de reciprocidad (C.N. art. 95). La Constitución reconoce a la persona y al ciudadano derechos y libertades, pero, al mismo tiempo, le impone obligaciones.

“Los beneficios que representa para el individuo las relaciones conmutativas de la vida en sociedad deben ser compensados por éste a fin de mejorar las condiciones materiales y espirituales de la convivencia social y ampliar permanentemente el número de miembros de la comunidad capaces de gozar de una existencia digna (C.N. Preámbulo, arts. 1, 95, 58, y 333). En una sociedad pobre, la justicia distributiva no puede ser solamente cometido del Estado, sino actitud y praxis de todos, mayormente de los mejor dotados.

“La filosofía moral que subyace al ordenamiento jurídico emerge con fuerza normativa vinculante cuando la Constitución faculta a las autoridades para exigir del individuo la superación de su egoísmo, mediante el cumplimiento de sus deberes y obligaciones (Corte Constitucional, Sentencia T-532 de 1992, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).”

Por tanto el deber constitucional impuesto a los ciudadanos en el artículo 95-9 de la Carta Política, tiene como fundamento el principio de reciprocidad que rige las relaciones de los ciudadanos con el Estado y entre estos y la sociedad, a fin de equilibrar las cargas públicas que estructuran y sostienen la organización jurídico-política de la cual hacen parte, para armonizar y darle efectividad al Estado Social de Derecho. Pero dicho deber estará siempre enmarcado dentro de los principios de justicia y equidad.”

Deber de solidaridad que busca precisamente realizar los fines esenciales del Estado social de derecho como lo es, entre otros, el garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales.

No puede desconocerse las implicaciones logísticas (instrumentos técnicos e infraestructura adecuada) y repercusiones financieras que tiene la realización de los concursos de méritos, atendiendo la cobertura y tamaño de las convocatorias que corresponde realizar a la Comisión Nacional del Servicio Civil, que demanda una debida planeación, organización y ejecución del sistema de carrera³². Tampoco puede olvidarse la orden impuesta por el

³² La Constitución Política en el artículo 130, asigna un responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial, como lo es la Comisión Nacional del Servicio Civil. Dicha Comisión ha sido objeto de regulación legal por la Ley 909 de 2004 y el Decreto ley 760 de 2005. La Ley 909 de 2004, “por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, contempla en el artículo 7, la naturaleza de la Comisión Nacional del Servicio Civil “CNSC”, reiterando el contenido de la disposición constitucional (art. 130 superior) y señalando además que *“es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público en los términos establecidos en la presente ley, de carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio”*. El artículo 13 de dicha ley, refiere a la organización y estructura de la CNSC, señalando el numeral 5, que corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelantar *“los traslados o adiciones presupuestales necesarios para garantizar la puesta en marcha de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en concordancia con los principios de economía y eficiencia que deben inspirar el control del gasto público”*.

A continuación, el artículo 30 de la Ley 909 de 2004, refiere a que los concursos o procesos de selección deben adelantarse por la Comisión Nacional del Servicio Civil, lo cual implica la realización de contratos o convenios interadministrativos suscritos con universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior acreditadas para tal fin. Igualmente, corresponde a la Comisión la acreditación como entidades idóneas para adelantar los concursos a quienes demuestren su competencia técnica en procesos de selección, experiencia en el área de selección de personal, así como capacidad logística para el desarrollo de los concursos, siendo definido el procedimiento de acreditación por dicha Comisión.

Y, el artículo 31 de dicha ley, contempla las etapas del proceso de selección o concurso, el cual comprende fundamentalmente: i) la convocatoria, ii) el reclutamiento, iii) las pruebas, donde los factores serán valorados a través de medios técnicos, iv) la elaboración de las listas de elegibles, y v) el periodo de prueba. También se prevé la posibilidad de presentar reclamaciones³² y los mecanismos de publicidad de las convocatorias que contará con una *“página web de cada entidad pública, del Departamento Administrativo de la Función Pública y de las entidades contratadas para la realización de los concursos, complementadas con el correo electrónico y la firma digital, será el medio preferente de publicación de todos los actos, decisiones y actuaciones relacionadas con los concursos, de recepción de inscripciones, recursos, reclamaciones y consultas. La Comisión Nacional del Servicio Civil publicará en su página web la información referente a las convocatorias, lista de elegibles y Registro Público de Carrera”*. Finalmente, el artículo transitorio señala que durante el año siguiente a la conformación de la Comisión deberá procederse a la convocatoria de concursos abiertos para cubrir los empleos de carrera administrativa que se encuentren provistos mediante nombramiento provisional o encargo.

Por su parte, el Decreto ley 760 de 2005, “por el cual se establece el procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones”, reitera en el artículo 3 que los concursos o procesos de selección serán adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, por medio de contratos o convenios interadministrativos con universidades, instituciones universitarias o de educación superior debidamente acreditadas. El artículo 4, señala qué debe contener las reclamaciones que se presenten. El artículo 8, contempla que en los actos administrativos que profiera la Comisión deberán

legislador³³ dentro del término perentorio establecido de realizar las convocatorias a concursos de méritos. Mucho menos puede desconocerse que el Estado desarrolla los fines esenciales sociales al trasladar el presupuesto indispensable con destino a la Comisión Nacional del Servicio Civil y que las entidades respectivas deben cubrir los recursos faltantes por los costos que genere los procesos de selección.

Como se aprecia de las intervenciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en relación con la convocatoria No. 01 de 2005, se establece un valor promedio a pagar por los aspirantes de \$13.600 para los empleos de niveles técnico y asistencial y de \$20.400 para los niveles asesor y profesional. También se señala que el número de cargos convocados son aproximadamente 70.000, donde los valores de ejecución de los mismos ascienden a dos millones de pesos por cargo³⁴. Así mismo, se indica que el Estado ha trasladado los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de las funciones que les competen a la Comisión Nacional del Servicio Civil, en las vigencias fiscales 2005 y 2006³⁵. Finalmente, los dineros faltantes corresponderá asumirlos a las entidades respectivas que requieran proveer los cargos³⁶.

Por consiguiente, existe una justificación constitucional para que el Estado cobre a los aspirantes una suma determinada por la participación en los concursos, que viene a constituir sólo el pago de una parte de los costos totales que implica la realización de los procesos de selección, lo que a su vez asegura

indicarse los recursos que proceden e igualmente absolverá las consultas que en materia de carrera administrativa se presenten (art. 11). Al igual, se prevé el procedimiento para declarar desierto el proceso de selección o concurso (título III), las irregularidades que pueden presentarse (título IV), el procedimiento para la imposición de multas (título V), el procedimiento por la supresión de cargos de carrera administrativa (título VI), y el procedimiento para la notificación de la calificación de los empleados de carrera (título VII).

³³ ARTÍCULO TRANSITORIO DE LA LEY 909 DE 2004. CONVOCATORIAS DE LOS EMPLEOS CUBIERTOS POR PROVISIONALES Y ENCARGOS. Durante el año siguiente a la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil deberá procederse a la convocatoria de concursos abiertos para cubrir los empleos de carrera administrativa que se encuentren provistos mediante nombramiento provisional o encargo.

³⁴ Información que se tiene de la intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública. Obsérvese también la intervención en el expediente D-6211.

³⁵ Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, señala: “Mediante Ley 921 de 2004, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005”, se asignaron a la Comisión Nacional del Servicio Civil, recursos por \$600.000.000. Así mismo, con la Resolución No. 2499 de 5 de octubre de 2005³⁵, se efectuó un traslado de recursos a la Comisión Nacional del Servicio Civil. En dicha resolución, se estableció que “la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante comunicación No. 02519 del 14 de septiembre, solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público –Dirección General del Presupuesto Público Nacional- la asignación con cargo al Fondo de Compensación interministerial, la suma de \$872.705.233, los recursos solicitados los requiere esta entidad para realizar la convocatoria de los concursos de los empleos públicos, a que hace alusión el artículo transitorio de la Ley 909 de 2004”. Por su parte, mediante la Ley 998 de 2005, se le asignaron recursos, de los cuales \$1.678.535.000, corresponde a aportes de la Nación. El Gobierno Nacional en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 909 de 2004, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha asignado a la Comisión Nacional del Servicio Civil, recursos en las cuantías mencionadas en las vigencias fiscales 2005 y 2006, para atender los costos que demande la gestión de dicha entidad”.

³⁶ Debe señalarse que fue aprobado el proyecto de ley 258 Senado y 272 Cámara/06, el cual se encuentra pendiente de sanción presidencial. Dicho proyecto de ley contempla unos ajustes y modificaciones a la convocatoria 01 de 2005. Al igual, se prevé el mismo cobro a cargo de los aspirantes por la participación en los concursos de méritos.

la racionalización del gasto y la eficacia y economía de la función administrativa (art. 209 constitucional).

De igual forma, en relación con la violación del derecho a la igualdad debe recordarse, como se ha señalado en esta decisión, que la tasa se distingue de los tributos parafiscales y de los impuestos ya que su finalidad radica principalmente en que se paga como contraprestación de un servicio prestado por la administración y se cancela solamente por quienes lo utilizan y no por todos los ciudadanos³⁷. Esta corporación en sentencia C-1107 de 2001³⁸, señaló que el principio de equidad “*se desenvuelve como derecho a la igualdad dentro del campo fiscal, en íntima correspondencia con el principio de la generalidad del tributo que de suyo constituye basamento del derecho a la igualdad frente a las cargas públicas*”.

En este caso, la tarifa establecida por el legislador a cargo de quienes se inscriban a los concursos de méritos no constituye un tratamiento tributario distinto por razones económicas o de desempleo por cuanto atiende a una finalidad aceptada constitucionalmente como lo es el contribuir a la financiación de los gastos del Estado, y se establece su cancelación por igual a todos los aspirantes que se inscriban. La suma equivalente a un salario mínimo legal diario para empleados pertenecientes a los niveles técnicos y asistenciales, y de un día y medio de salario mínimo legal diario para los empleados pertenecientes a los demás niveles, constituye un monto razonable y proporcionado que pueden sufragar quienes aspiran a participar en los concursos, que además le imprime seriedad al mismo pues al concurso se presentará solo quienes realmente tenga un interés en el mismo, haciendo que los costos y esfuerzos del Estado para convocar al mismo se oriente a la realización de su finalidad.

Ahora, la tarifa establecida por el legislador es diferencial y progresiva atendiendo el nivel del cargo al que se aspira, estableciendo así un menor valor para quienes aspiran a concursar a empleos de menor nivel o un mayor valor a cargos de mayor jerarquía, lo cual se ajusta al principio de igualdad en materia tributaria en la medida que desarrollo los fines esenciales del Estado social de derecho en cuanto a la justicia distributiva.

Mucho menos puede endilgarse la existencia de un trato discriminatorio entre quienes aspiran a cargos de elección popular y quienes deseen ingresar a cargos públicos por concurso de méritos, ya que se está ante diversas situaciones que imposibilitan su comparación.

Por lo tanto, la disposición acusada tampoco vulnera los artículos 2, 13, 40-7 y 125 de la Constitución.

En conclusión, se declarará la inexecutable del inciso 2 del artículo 45 del Decreto ley 760 de 2005 y la executable del artículo 74 de la Ley 998 de 2005, sólo en relación con los cargos examinados.

³⁷ Sentencia C-427 de 200. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

³⁸ M.P. Jaime Araujo Rentería.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. Declarar **INEXEQUIBLE** el inciso 2 del artículos 45 del Decreto ley 760 de 2005.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos examinados, el artículo 74 de la Ley 998 de 2005.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA
Magistrado
CON SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO A LA SENTENCIA C-666 DE
2006 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA**

**CONCURSO PUBLICO DE MERITOS ADELANTADO POR
COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Cobro de valor
para participar en éste desconoce derecho a la igualdad (Salvamento
parcial de voto)**

Referencia: expediente D-6172

Demanda de inconstitucionalidad contra
los artículos 45 –parcial- del Decreto-Ley
760 de 2005 y 74 de la Ley 998 de 2005.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS
HERNÁNDEZ

Con el acostumbrado respeto por las decisiones mayoritarias de esta Corporación, me permito salvar parcialmente mi voto a la presente sentencia, por cuanto considero que no se debería cobrar los derechos que se causen por la participación en los concursos de ingreso en empleos de carrera administrativa o en ascenso en la misma, pues en mi criterio, los costos de dichos concursos deberían ser asumidos en su totalidad por las entidades respectivas, de manera que se garantice de forma efectiva a todos los aspirantes las mismas oportunidades para participar en dichos concursos.

Al cobrar la participación en los concursos públicos se impide que unos colombianos puedan acceder a la función pública, violando de este modo el derecho a la igualdad de acceso a la administración pública y lo que es más grave, por una causa económica, lo que implica una discriminación por causas económicas, lo que se encuentra prohibido por el artículo 13 de la Constitución Nacional.

Por las razones anteriormente expuestas, disiento parcialmente de la presente decisión.

Fecha ut supra,

JAIME ARAÚJO RENTERÍA
Magistrado