

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Plena-

SENTENCIA C-069 de 2025

Referencia: Expediente D-15881

Asunto: demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2 (parcial) del Decreto Ley 2037 de 2019, “por el cual se desarrolla la estructura de la Contraloría General de la República, se crea la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata y otras dependencias requeridas para el funcionamiento de la Entidad”

Demandante: Luis Alberto Sandoval Navas

Magistrado Ponente:

Miguel Polo Rosero

Bogotá D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

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

## I. ANTECEDENTES

En este acápite la Corte realizará una síntesis de esta sentencia, luego de lo cual hará una presentación de los hechos relevantes, la norma demandada, los argumentos planteados por el accionante, las intervenciones formuladas en el término dispuesto para ello y el concepto brindado por la Procuradora General de la Nación.

### A. Síntesis de la decisión

1. La Corte se pronunció sobre una demanda frente al apartado final del inciso primero y del párrafo del artículo 2 del Decreto Ley 2037 de 2019, que disponen que las direcciones de la Contraloría General de la República serán presididas por directores de libre nombramiento

y remoción, y que los empleos de director grado 03 que acrediten derechos de carrera los mantendrán hasta su retiro. Para comenzar, y con ocasión de la solicitud de uno de los intervinientes, se valoró la aptitud de los cargos y se concluyó que no se había presentado una demanda apta respecto del párrafo, razón por la cual se inhibió respecto de este, y limitó el estudio de constitucionalidad a las expresiones acusadas del inciso primero. En relación con ellas, el demandante cuestionó que la clasificación como de libre nombramiento y remoción del empleo de director grado 03 desconocía los artículos 125 y 268.10 de la Constitución Política, que exigirían calificarlo como de carrera administrativa, máxime cuando, en su opinión, en providencias anteriores (las sentencias C-284 de 2011 y C-824 de 2013) esta habría sido la valoración de la Corte y, por lo tanto, se desconocía el artículo 243 Superior.

2. Como cuestión previa, y dado el cuestionamiento formulado por el actor, la Sala Plena de la Corte descartó que se presentara el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, con ocasión de la expedición de las sentencias C-514 de 1994, C-405 de 1995, C-284 de 2011, C-079 de 2012, C-824 de 2013 y C-290 de 2014. En particular, precisó que no se trataba del mismo contenido objeto de control, aunado a que la disposición acusada hacía parte de un contexto normativo distinto, derivado de la reorganización de la Contraloría General de la República, luego de la entrada en vigor del Acto Legislativo 04 de 2019, “[p]or medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal”. Así las cosas, no se desconoció la garantía de la cosa juzgada (artículo 243 de la Constitución), ni la prohibición de reproducir normas declaradas inexequibles.

3. Dado que la demanda se fundamentó exclusivamente en cuestionamientos relacionados con el empleo de director grado 03, le correspondió a la Sala Plena decidir si su clasificación como de libre nombramiento y remoción era compatible o no con los artículos 125 y 268.10 de la Constitución. Para resolver este problema jurídico, la providencia hizo referencia a los dos criterios o exigencias alternativas que ha considerado suficientes la jurisprudencia constitucional para clasificar a un empleo como de libre nombramiento y remoción: (i) una material, relativa a la naturaleza de las funciones del cargo, que exige valorar si la misión asignada es propia de “un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales”, y (ii) una exigencia subjetiva, que se relaciona con el grado de confianza que justifica su creación, y, por lo tanto, debe tratarse de un cargo que implique “la confianza inherente al manejo de

asuntos pertenecientes al exclusivo ámbito de la reserva y el cuidado que requieren cierto tipo de funciones, en especial aquellas en cuya virtud se toman las decisiones de mayor trascendencia para el ente de que se trata”.

4. Así las cosas, y para justificar la declaratoria de exequibilidad de la norma, en primer lugar, la Sala consideró que la clasificación censurada satisfacía el criterio o exigencia material a que se hizo referencia, a partir de una valoración conjunta de las siguientes tres razones, en el contexto específico de la modificación estructural que se realizó a la entidad, con ocasión de la expedición del Acto Legislativo 04 de 2019: (i) el nivel jerárquico del empleo de director grado 03, (ii) los objetivos específicos adscritos por el presidente de la República a las direcciones, con base en la regulación actual y en contraste con la del pasado, y (iii) una apreciación integral de las funciones de quienes ejercen estos cargos, en los términos de ley.

5. En segundo lugar, y de forma subsecuente, se consideró que la clasificación como de libre nombramiento y remoción del empleo de director grado 03 también satisfacía el criterio subjetivo. En este punto, por el rol directivo que ejercen las personas que asumen este tipo de empleo, por las específicas funciones que tienen a su cargo y porque las dependencias que dirigen representan una suerte de “columna vertebral” de la entidad, en la medida en que participan de manera transversal de la totalidad de las competencias que constitucionalmente se le atribuyen a la Contraloría General de la República, se señaló que su clasificación como de libre nombramiento y remoción exigía que estos servidores acreditaran una especial confianza, más allá de la ordinaria de cualquier funcionario público.

6. Con base en estas razones, se consideró ajustada a la Constitución la norma acusada, pues se concluyó que no se subvirtió la regla general de la carrera y que existían razones válidas, amparadas por la jurisprudencia constitucional, para categorizar el cargo de director grado 03, de la planta de personal de la Contraloría General de la República, como de libre nombramiento y remoción.

## B. Hechos relevantes

7. El 16 de mayo de 2024, en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40.6, 241 y 242 de la Constitución, el ciudadano Luis Alberto Sandoval Navas presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 2 (parcial) del Decreto Ley 2037 de 2019, por el

presunto desconocimiento de los artículos 13, 125, 268.10 y 243 de la Constitución.

8. La demanda fue admitida por la presunta vulneración de los artículos 215, 268. 10 y 243 de la Constitución, mediante los autos de junio 24, julio 17 y agosto 9 de 2024. En este último, además, el magistrado sustanciador ordenó: (i) comunicar el inicio del proceso al presidente de la República, al ministro de Hacienda y Crédito Público y al director del Departamento Administrativo de la Función Pública; (ii) correr traslado para que la Procuradora General de la Nación rindiera su concepto y (iii) fijar en lista el proceso. Así mismo, invitó a participar a varias entidades, organizaciones y universidades. Igualmente, para mejor proveer, mediante auto de febrero 6 de 2025, ofició a la Contraloría General de la República para que allegara información relacionada con la disposición objeto de control, la cual fue suministrada por la entidad mediante correo electrónico de febrero 12 de 2025 .

9. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

#### C. Norma demandada

10. A continuación, se transcribe el contenido de la disposición acusada, conforme con su publicación en el Diario Oficial No. 51.130 de noviembre 7 de 2019, en el que se subraya y resalta el aparte demandado:

“DECRETO LEY 2037 de 2019  
(Noviembre 7)

por el cual se desarrolla la estructura de la Contraloría General de la República, se crea la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata y otras dependencias requeridas para el funcionamiento de la Entidad.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 332 de la Ley 1955 de 2019 [...]

DECRETA:

Artículo 2o. Modificar el artículo 17 del Decreto ley 267 de 2000, el cual quedará así:

‘Artículo 17. Objetivo de las direcciones. Es objetivo de las direcciones es [sic] orientar, dirigir, fijar lineamientos para la consecución de los resultados de la gestión misional o administrativa y la conducción institucional; formular las políticas que demande cada contraloría delegada, gerencia nacional o los directivos de otras dependencias según el área de competencia, en desarrollo del principio de unidad de gestión, respondiendo a las metas y los planes institucionales, bajo la permanente vigilancia y evaluación del Contralor General de la República, por lo tanto, estarán a cargo de Directores de libre nombramiento y remoción’.

Parágrafo. Los servidores que ocupen los empleos de Director Grado 03 de la planta de personal de la Contraloría General de la República y acrediten derechos de carrera, los mantendrán hasta su retiro”.

#### D. Argumentos de la demanda

11. La demanda en contra del artículo 2 (parcial) del Decreto Ley 2037 de 2019 se admitió por su presunta incompatibilidad con los principios constitucionales de cosa juzgada (artículo 243) y de provisión de los cargos públicos, y de los cargos de la Contraloría General de la República, por regla general, mediante el sistema de carrera (artículos 125 y 268.10) .

12. En cuanto al primer cargo, el demandante afirma que los apartados que se resaltan del artículo 2 del Decreto Ley 2037 de 2019, que modificó el artículo 17 del Decreto 267 de 2000, son contrarios al artículo 243 de la Constitución Política “porque reproduce el contenido de una norma que fue previamente declarada inconstitucional” , en las sentencias C-284 de 2011 y C-824 de 2013 . Según indica, en estas providencias, la Corte consideró que el cargo de director grado 03 de la Contraloría General de la República (en adelante, podrá utilizarse “CGR”) no podía clasificarse como de libre nombramiento y remoción, ya que se trata de un empleo en el que se ejercen funciones típicamente administrativas, de ejecución, que no conducen a la adopción de las políticas generales de la entidad o de funciones de dirección, conducción y orientación institucional, como tampoco implican una confianza y responsabilidad especial.

13. Además, señala que el Legislador pretendió superar el fenómeno de la cosa juzgada, al

adscribir como una de las funciones de las direcciones a cargo de los directores grado 03, la de “formular las políticas que demande cada contraloría delegada, gerencia nacional o los directivos de otras dependencias según el área de competencia, en desarrollo del principio de unidad de gestión, respondiendo a las metas y los planes institucionales, bajo la permanente vigilancia y evaluación del Contralor General de la República” (artículo 17 demandado). Según afirma, de esta manera, el Legislador buscó “obviar”, “en forma por demás claramente artificiosa, el fundamento de la declaratoria de inexecutable del artículo 3° del Decreto Ley 268 de 2000 y del inciso 6 del artículo 128 de la Ley 1474 de 2011”, en las sentencias antes citadas, en las que se consideró que “los directores grado 3 no tenían facultades para formular políticas institucionales o imponer directrices misionales o la orientación de la entidad en tales materias o que exijan un nivel cualificado de confianza” . En este sentido, señala que “las funciones de esas direcciones se circunscriben específicamente a las áreas de su competencia, y no a nivel de toda la institución, por lo cual no tienen competencia para formular políticas institucionales generales para la entidad” .

14. En cuanto al segundo cargo de inconstitucionalidad que propone, con fundamento en las sentencias C-284 de 2011 y C-824 de 2013, indica que las expresiones acusadas desconocen la regla general para el acceso a los cargos públicos (artículo 125 de la Constitución), esto es, el sistema de carrera, así como lo dispuesto por el artículo 268.10 de la Carta, según el cual, el Contralor General de la República debe “[p]rover mediante concurso público los empleos de carrera de la entidad creados por ley” . Al respecto, precisa: “dado que la regla general para acceder a cargos públicos es el sistema de carrera, y solo excepcionalmente se permiten cargos de libre nombramiento y remoción, resulta evidente que el concebirse nuevamente dichos cargos con ese carácter sin indicarse en la exposición razón que lo justificara, o constitucionalmente válida para que el legislador excepcional los haya excluido del sistema de carrera” , se quebrantan los parámetros de control referidos.

15. Además, afirma que la calificación como de libre y nombramiento y remoción del cargo de director grado 03 no cumple con las condiciones excepcionales que ha considerado como necesarias la jurisprudencia constitucional. En este sentido, indica: la “‘nueva’ función” que incorpora la disposición demandada “resulta ser manifiestamente contraria a la propia naturaleza jurídica de las funciones de las direcciones sectoriales, tal como fueron establecidas en los artículos 52 y 53 del decreto 267 de 2000, que fueron objeto de estudio en las Sentencias C-284/11 y C-824 de 2013, al igual que en las que quedaron dispuestas en

el Decreto 2037 de 2019” . Lo anterior, por cuanto, en la sentencia C-284 de 2011 se afirmó: “las funciones de los directores grado 3 ‘... no corresponden a aquellas a través de las cuales sea posible definir las políticas institucionales, sino que se reducen a ordenar el ámbito de su competencia inmediata y dirigir el conjunto de labores que demanda el ejercicio de las funciones asignadas al cargo’” . Así las cosas, para el demandante, “las funciones de [...] las direcciones en cabeza de directores grado tres (3) no están relacionadas con la formulación de políticas institucionales o en general de la entidad, sino que son del nivel propio de ejecución de las políticas institucionales o generales de la entidad, y se limitan al ámbito de su competencia inmediata, por lo cual resulta evidente que la atribución añadida artificiosamente [...] con el [...] propósito de proveer esos cargos de manera discrecional, viola los principios de mérito y carrera que según mandato constitucional, deben presidir dicha provisión” .

#### E. Intervenciones ciudadanas y conceptos

16. En la siguiente tabla se sintetiza el sentido de las intervenciones y conceptos recibidos :

Tipo de participación Inhibición Exequibilidad Inexequibilidad

Conceptos de organismos y entidades del Estado (artículo 11 del Decreto 2067 de 1991) .

Departamento Administrativo Especial de la Función Pública

Conceptos de organizaciones, entidades y expertos invitados (artículo 13 del Decreto 2067 de 1991) . Contraloría General de la República (solicitud principal) Instituto Colombiano de Derecho Procesal y Contraloría General de la República (solicitud subsidiaria) Semillero de Gobierno y Compra Pública de la Universidad de la Sabana y Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana

Concepto de la Procuradora General de la Nación (artículos 38 y 7 del Decreto 2067 de 1991)

Solicita la inexequibilidad de los apartados acusados

#### (i) Argumentos de inhibición

17. Como petición principal, la Contraloría General de la República solicita que se profiera una decisión inhibitoria, ya que la demanda carece de “claridad, certeza, precisión y suficiencia”, dado que se fundamenta en “un criterio subjetivo que busca desconocer que dichos cargos [hace referencia a los de director grado 03], por tener funciones de dirección y confianza están dirigidos, entre otras, a orientar, dirigir y fijar lineamientos para la

consecución de los resultados de la gestión misional o administrativa y la conducción institucional”. Según indica, la interpretación del demandante está “basada en inferencias y con una subjetividad palmaria que se colige de las expresiones señaladas por el demandante, como es el caso de ‘artificialmente’, ‘virtualmente idéntica’ y ‘manifiestamente artificial’. El cargo en una acción de esta naturaleza no puede fundarse en términos subjetivos, sino que debe reposar en la certeza que se tiene (...) y que se funda necesariamente en la exposición objetiva de las normas Superiores desconocidas-” .

#### (ii) Argumentos de exequibilidad

18. La Contraloría General de la República (como petición subsidiaria), el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Instituto Colombiano de Derecho Procesal solicitan la declaratoria de exequibilidad de los apartados que se demandan. La primera y la segunda solo se refieren al cargo relacionado con la presunta incompatibilidad de la norma con los artículos 125 y 268.10 de la Constitución, mientras que el instituto se refiere a este y al relacionado con el presunto desconocimiento del artículo 243 de la Carta.

19. La Contraloría General de la República defiende la constitucionalidad de la disposición acusada a partir del siguiente argumento: la norma “respeto y sigue los criterios que ha consagrado la jurisprudencia constitucional para clasificar determinados cargos públicos como de libre nombramiento y remoción”. En primer lugar, afirma que si bien la regla general para el acceso a los cargos públicos es la carrera administrativa, el Legislador puede establecer excepciones, “siempre y cuando no invierta el orden constitucional que establece como regla general la carrera administrativa”. En segundo lugar, considera que el Legislador respetó el precedente de las sentencias C-284 de 2011 y C-824 de 2013, al haber asignado a “estos cargos [el cargo de director grado 03] funciones directivas, de manejo, de conducción u orientación institucional [como se dispone explícitamente en el artículo 2 del Decreto Ley 2037 de 2019] y tiene asignadas responsabilidades que exigen un nivel especial y cualificado de confianza, adicional al de otros servidores públicos [en los términos del artículo 8 del decreto en cita]”. En consecuencia, según afirma, el demandante dejó “incólume las funciones de estos y su característica de manejo y confianza, lo que conlleva indefectiblemente a que el aparte de la norma demandado sea constitucional, puesto que es precisamente en las funciones del cargo y en el manejo y confianza en que el legislador fundó su decisión sobre la provisión de estos cargos”.

20. De manera análoga, a partir de lo indicado en las sentencias C-284 de 2011 y C-824 de 2013, el Departamento Administrativo de la Función Pública advierte que son dos las razones que justifican, desde una perspectiva constitucional, la clasificación de un determinado cargo público como de libre nombramiento y remoción: “(1) Que el cargo tenga asignadas funciones directivas, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se definan o adopten políticas públicas; o || (2) Que el cargo tenga asignadas funciones y responsabilidades que exijan un nivel especial y cualificado de confianza, adicional al que se le puede exigir a todo servidor público”. A partir de esta premisa, infiere que la disposición acusada se debe declarar exequible, por cuanto, “el numeral primero (1°) del Artículo 8° del Decreto Ley 2037 de 2019, el cual modificó el artículo 52 del Decreto 267 de 2000[ ], justifica que los empleos de Director Grado 03 de la planta de personal de la Contraloría General de la República, sean de libre nombramiento y remoción en razón de la confianza inherente al manejo de los ‘delicados y reservados asuntos’ que se encomiendan, lo cual exige también una mayor movilidad para el retiro del servicio de sus titulares en caso de duda sobre la probidad de su conducta laboral”.

21. El Instituto Colombiano de Derecho Procesal se refirió de manera individual a cada uno de los dos cargos de inconstitucionalidad. En cuanto al primero, relacionado con el presunto desconocimiento del artículo 243 de la Carta, precisó que este no se vulnera, por cuanto, “no es posible considerar que la norma contenida en el artículo 2 del Decreto Ley 2037 de 2019 haya reproducido normas que en su momento fueron declaradas inexequibles por la Corte Constitucional [en las sentencias C-284 de 2011 y C-824 de 2013], o que en palabras del demandante se trate de una norma idéntica a la que contenía el decreto 268 de 2000”. Esto es así, por cuanto “la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República determinada a través del Decreto Ley 2037 de 2019 (...) [es] una estructura novedosa, distinta a la contenida en la Ley 267 de 2000, y que consecuentemente no es idéntica respecto de las disposiciones que estudió la Corte Constitucional en las sentencias C-284 de 2011 y C-824 de 2013” . En efecto, según afirma, el artículo 1° del citado decreto ley delimita “la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, para, en su artículo 2”, definir las funciones de las direcciones adscritas a la entidad, y disponer que tales dependencias estarán a cargo de “Directores de libre nombramiento y remoción”.

22. En cuanto al segundo cargo de inconstitucionalidad, relacionado con el presunto

desconocimiento de los artículos 125 y 268.10 de la Constitución, hace referencia al siguiente apartado de la sentencia C-824 de 2013, para precisar las dos condiciones que justifican la creación de cargos de libre nombramiento y remoción:

“existen dos criterios que habilitan al Legislador para definir un cargo como de libre nombramiento y remoción: (1) Criterio material/Naturaleza de las funciones. Esta circunstancia se presenta cuando los cargos creados de manera específica de acuerdo con el reglamento de la entidad correspondiente tienen como fin cumplir ‘un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades’. Sensu contrario, en términos generales, las funciones administrativas, ejecutivas o subalternas, no pueden excluirse del régimen de carrera. (2) Criterio subjetivo/Grado de confianza. Este opera cuando se está frente a funciones que en razón de su naturaleza, exijan no solo de la confianza inherente al cumplimiento de toda función pública, sino también de la confianza cualificada que se desprende del manejo de asuntos que son de la reserva y el cuidado de este tipo de funciones específicamente”.

23. Al contrastar esta premisa general con las funciones específicas de las direcciones de vigilancia fiscal y de estudios sectoriales, prescritas en los artículos 8 y 9 del Decreto Ley 2037 de 2019, infiere que la adscripción del empleo de director grado 03 a la categoría de libre nombramiento y remoción es compatible con la Constitución, ya que se cumplen aquellas dos exigencias jurisprudenciales. Se acredita el criterio material, por cuanto a las direcciones les corresponde “la función de participar en la formulación de las políticas, planes programas y proyectos relativos a la vigilancia y control fiscal macro en su respectivo sector”. Y se cumple con el criterio subjetivo, en la medida en que “los empleados públicos llamados a ejercer como directores [...] gozan de una confianza cualificada, connatural para el ejercicio de la función a su cargo consistente en participar en la formulación de la respectiva política”.

(iii) Argumentos de inexecutableidad

24. Para el Semillero de Gobierno y Compra Pública de la Universidad de La Sabana la demanda debe prosperar por los dos cargos que propone el demandante, mientras que, para la Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia

Bolivariana, únicamente por el cargo que se relaciona con la vulneración de los artículos 125 y 268.10 de la Constitución.

25. Para el Semillero de Gobierno y Compra Pública de la Universidad de La Sabana las expresiones demandadas desconocen el artículo 243 de la Constitución, en la medida en que “se configura una reproducción del contenido de una norma previamente declarada inconstitucional, desconociendo la cosa juzgada constitucional”. De un lado, indican que en la sentencia C-248 de 2011, la Corte declaró la inconstitucionalidad de la expresión “director”, contenida en el artículo 3 del Decreto Ley 268 de 2000, dado que no existía una “razón suficiente para que la provisión de estos cargos se haga de manera discrecional y no mediante un concurso, propio de la carrera administrativa”, por cuanto no se trataba de un cargo que supusiera “responsabilidades que impliquen la adopción de políticas públicas o que requieran un nivel cualificado de confianza”, sino que su función se restringe a “ordenar el ámbito de su competencia inmediata y dirigir el conjunto de labores que demanda el ejercicio de las funciones asignadas al cargo”. De otro lado, afirma que en la sentencia C-824 de 2013, la Corte declaró inexecutable la expresión “de libre nombramiento y remoción”, contenida en el inciso sexto del artículo 128 de la Ley 1474 de 2011, al considerar que los cargos de “director grado 03, profesional universitario grado 02 y asistenciales grado 04 no justifican la excepción a la regla general de carrera administrativa porque sus tareas en relación con las políticas institucionales o directrices misionales se ubica es en el ámbito técnico y de ejecución de las mismas”. Así, existiría “identidad de objeto con relación a la naturaleza del cargo de director que en sentencias anteriores ya fue estudiada”; “identidad de causa petendi puesto a que el análisis que se está desarrollando sobre la norma demandada se realiza en el entendido de la vulneración al artículo 243 de la Constitución, estudio que la Corte también realizó en las dos providencias previamente mencionadas”, e, “identidad del parámetro de control de constitucionalidad[,] ya que a pesar del esfuerzo del legislador por modificar las funciones de las direcciones para poder justificar la excepción a la carrera administrativa, no existen nuevas razones significativas que de manera excepcional hagan procedente la revisión”.

26. En cuanto al otro cuestionamiento de la demanda, indica que la clasificación del empleo de director grado 03 no cumple con ninguna de las dos condiciones alternativas (material y subjetiva) que ha considerado la jurisprudencia como suficientes para calificar un cargo como de libre nombramiento y remoción. En su criterio, esto sería “evidente” si se valora el

contenido normativo de la disposición acusada, por cuanto “la figura de las Direcciones no define o adopta políticas públicas, sino que se limita a observar los lineamientos otorgados por sus superiores y busca la manera de concretarlos en su respectiva dependencia”. Al respecto, precisa que es “ilógico pensar que es necesario que al cargo de Director se acceda por nombramiento, haciendo una excepción al régimen de carrera”, por cuanto “no se puede establecer que todas las dependencias tienen la facultad de regirse de manera libre, ni existe esta libertad para formular políticas; así como no demostrar que se requiere un nivel adicional de confianza”.

27. Para la Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana “las expresiones acusadas del artículo 2 del Decreto 2037 de 2019 vulneran los principios de mérito y de carrera administrativa”, por cuanto un “análisis material y no simplemente nominal de las funciones propias de los directores grado 03”, dispuestas en “el Manual Específico de Funciones, Requisitos y Competencias Laborales de los Empleos de la Planta de Personal de la CGR (GTH-03-MF-001)”, “adoptado mediante Resolución 0781 del 20 de mayo de 2021”, permite concluir lo siguiente:

“el cargo de director grado 03 no se ubica dentro de ninguna de las dos causales para excluir la regla general de la carrera administrativa. Primero, porque no son posiciones que necesiten de un alto grado de confianza. Segundo, porque sería un sinsentido crear políticas distintas para cada seccional, toda vez que la Contraloría es una entidad que funciona a través de la desconcentración y no de la descentralización, hecho que implica que cada dependencia seccional debe obedecer a las políticas dictaminadas desde el sector central. Por lo tanto, materialmente los directores grado 03 no tienen dentro de sus funciones la adopción y direccionamiento estratégico de las políticas misionales de la CGR” .

#### F. Concepto de la Procuradora General de la Nación

28. En concepto No. 7388 de octubre 2 de 2024, la Procuradora General de la Nación solicita que, “en reiteración de las Sentencias C-514 de 1994, C-405 de 1995, C-284 de 2011, C-824 de 2013 y C-290 de 2014, [la Corte Constitucional] declare la inexecutable de los apartes acusados”. Según afirma, a pesar de estas decisiones, “en el artículo 2° del Decreto 2037 de 2019, el Legislador nuevamente clasificó el cargo de ‘Director Grado 03’ de la Contraloría General de la República como una plaza de libre nombramiento y remoción, ignorando que,

según el precedente constitucional, cumple funciones eminentemente profesionales, sin que lleve consigo el ejercicio de labores de dirección y confianza, al encontrarse sujeto a las políticas marco fijadas por el jefe de la entidad” .

## II. CONSIDERACIONES

29. En este acápite la Corte se pronunciará sobre su competencia para conocer de la demanda. Luego, resolverá dos cuestiones previas: la aptitud de la acusación formulada y la configuración o no del fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Una vez resueltas, se formulará el problema jurídico del caso y se procederá con su resolución.

### A. Competencia

30. La Corte Constitucional es competente para resolver la demanda de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.5 de la Constitución, por dirigirse contra una disposición contenida en un decreto con fuerza de ley, dictado por el presidente de la República con fundamento en el artículo 150.10 de la Carta, esto es, el Decreto Ley 2037 de 2019, “por el cual se desarrolla la estructura de la Contraloría General de la República, se crea la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata y otras dependencias requeridas para el funcionamiento de la Entidad”.

### B. Primera cuestión previa: aptitud de la demanda

31. En el auto en el que se admite una demanda de inconstitucionalidad, el magistrado sustanciador valora si esta cumple con los requisitos mínimos de aptitud sustantiva. Este estudio corresponde a una revisión sumaria que no compromete ni define la competencia de la Sala Plena de la Corte, depositaria de la función de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos, en los términos del artículo 241 de la Constitución . Cuando ninguno de los intervinientes en el trámite cuestiona la aptitud de la demanda es plausible inferir que se trabó de manera adecuada la litis constitucional y, por lo tanto, que aquellos pudieron presentar argumentos razonables para impugnar o defender la constitucionalidad de la disposición acusada, finalidad adscrita a esta etapa, en los términos del artículo 7 del Decreto Ley 2067 de 1991. Contrario sensu, si los intervinientes presentan “un análisis mínimo que permita colegir las razones del incumplimiento de cada uno de los requisitos de la carga argumentativa”, es adecuado que la Sala Plena valore nuevamente la

aptitud de la demanda , claro está, sin que esta sea una exigencia que limite su competencia, tanto por las razones alegadas por los intervinientes, como por otras, de considerarlo necesario. Así las cosas, las intervenciones no limitan la competencia de la Sala para valorar la aptitud sustantiva de los cargos de las demandas de inconstitucionalidad.

32. La Contraloría General de la República cuestiona la aptitud de la demanda al considerar que carece de “claridad, certeza, precisión y suficiencia”. Señala que aquella se fundamenta en una valoración subjetiva, que pretende desconocer que los cargos de director grado 03, “por tener funciones de dirección y confianza están dirigidos, entre otras, a orientar, dirigir y fijar lineamientos para la consecución de los resultados de la gestión misional o administrativa y la conducción institucional”, y que, por tanto, es meramente subjetiva la calificación que realiza el demandante de “artificiosa”, al referirse a la modificación que realizó el presidente de la República del artículo 17 del Decreto Ley 267 de 2000.

33. Para la Sala, según se infiere de esta descripción, además de lo indicado en la Sección I.E.1, si bien la CGR aduce que la demanda carece de “claridad, certeza, precisión y suficiencia”, las razones que alega no tienen nada que ver con estas exigencias argumentativas, en los términos plasmados por la jurisprudencia constitucional, especialmente reiterados a partir de la sentencia C-1052 de 2001 . Más bien, el cuestionamiento se relaciona con la presunta falta de pertinencia de los cargos, al considerar que la inconstitucionalidad se fundamenta en apreciaciones subjetivas. De conformidad con la jurisprudencia, esta carga de argumentación implica, entre otras, que las demandas de inconstitucionalidad no pueden limitarse a expresar puntos de vista subjetivos de los demandantes .

34. A partir de lo dicho, es posible realizar dos valoraciones, una respecto de la expresión acusada del inciso primero de la norma y otra respecto de su párrafo. En cuanto a la primera, la demanda es apta y no lo es respecto de la segunda (el párrafo del artículo 2 del Decreto Ley 2037 de 2019).

35. En cuanto a la expresión acusada del inciso primero de la norma (“por lo tanto, estarán a cargo de Directores de libre nombramiento y remoción”), a diferencia de la valoración que realiza la CGR, la demanda es pertinente, ya que las razones que se aducen para cuestionar su compatibilidad con los artículos 125, 268.10 y 243 de la Constitución son de índole

constitucional, y no se limitan a expresar un punto de vista subjetivo. De un lado, el accionante censura que, a pesar de la modificación que introdujo la disposición acusada en el artículo 17 del Decreto Ley 267 de 2000, desde una perspectiva material, el cargo de director grado 03 no tiene funciones de dirección institucional y su ejercicio no exige un nivel cualificado de confianza, exigencias que ha considerado como necesarias la jurisprudencia constitucional para calificar un cargo como de libre nombramiento y remoción, a partir del contenido de los artículos 125 y 268.10 de la Carta. De otro lado, los calificativos a los que recurre el demandante tienen por objeto censurar que, a pesar de que el cargo de director grado 03 se inscribe en un nuevo contexto normativo, no se superan las razones sustantivas que consideró la Corte en las sentencias C-284 de 2011 y C-824 de 2013 para calificar al citado empleo como de carrera administrativa, lo que supondría que las expresiones acusadas habrían desconocido el artículo 243 de la Constitución. Por lo tanto, en cuanto a la expresión acusada del inciso primero del artículo 2 del Decreto Ley 2037 de 2019, dado que la demanda se fundamenta en razones pertinentes, además de que cumple con las otras exigencias de aptitud que valoró el magistrado sustanciador en los autos de junio 24, julio 17 y agosto 9 de 2024 (razonamientos a los que se remite la Sala), se considera que es procedente un pronunciamiento de mérito en el presente asunto.

36. El anterior razonamiento no es posible considerarlo un cargo de inconstitucionalidad en contra del párrafo del artículo 2 del Decreto Ley 2037 de 2019. En efecto, la norma se limita a disponer lo siguiente: “Los servidores que ocupen los empleos de Director Grado 03 de la planta de personal de la Contraloría General de la República y acrediten derechos de carrera, los mantendrán hasta su retiro” . Dado que el párrafo simplemente mantiene los derechos de carrera a favor de las personas que a la entrada en vigor de la norma ocupen los cargos de director grado 03, no es cierto, como lo afirma el demandante, que este clasifique tales cargos como de libre nombramiento y remoción. Si esto es así, las razones de inconstitucionalidad que alega carecen de pertinencia, en la medida en que no es posible predicarlas de esta norma, ya que no contiene ninguna clasificación de un empleo público que pueda entrar en tensión con los artículos 125 y 268.10 de la Constitución. En atención a estas razones, la demanda no contiene argumentos suficientes para generar una duda mínima sobre la posible inconstitucionalidad del párrafo que se acusa. En consecuencia, dado que no existe un cargo apto en contra del párrafo del artículo 2 del Decreto Ley 2037 de 2019, la Sala adoptará una decisión inhibitoria respecto de este. Sin perjuicio de lo anterior, dado que en algunos apartados de esta providencia se hará referencia al contenido

normativo del párrafo en mención, las anotaciones que se hagan tienen un carácter meramente contextual o explicativo, y no implican la realización de un juicio de constitucionalidad sobre lo que allí se regula.

### C. Segunda cuestión previa: cosa juzgada constitucional

37. En este acápite se estudia si, como lo alega el demandante y algunos de los intervinientes, las expresiones acusadas, que disponen que el empleo de director grado 03 de la planta de personal de la CGR es de libre nombramiento y remoción, reproduce un contenido normativo que fue declarado inexecutable por razones de fondo en las sentencias C-284 de 2011 y C-824 de 2013, y, por lo tanto, serían incompatibles con el artículo 243 de la Carta, ya que se habría configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y, con ello, se estaría desconociendo la prohibición de reproducir normas declaradas inexecutables. Según indicaron, en las citadas providencias, al igual que en las sentencias C-514 de 1994, C-405 de 1995 y C-290 de 2014, citadas por la Procuradora General de la Nación, este Tribunal declaró la inexecutable de expresiones normativas análogas, que disponían que el empleo de director grado 03 de la CGR era de libre nombramiento y remoción, por cuanto no tenía a cargo funciones de dirección institucional, ni existían razones asociadas a una confianza especial que justificara excepcionar la regla general de que los empleos públicos en el Estado son de carrera administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 125 y 268.10 de la Constitución. Con base en lo expuesto, se estudiarán, entonces, las sentencias invocadas sobre la materia y se definirá si se presenta el fenómeno alegado por el accionante.

38. En la sentencia C-514 de 1994, la Corte se pronunció, entre otras, en relación con la compatibilidad de clasificar los empleos de “Jefe de Unidad, Director, Jefe de Unidad Seccional, Jefe de División Seccional, Profesional Universitario, grados 13 y 12, y Coordinador”, de la planta de personal de la CGR, como de libre nombramiento y remoción, así clasificados en el artículo 122 de la Ley 106 de 1993, “por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa, se organiza el Fondo de Bienestar Social, se determina el sistema de personal, se desarrolla la Carrera Administrativa Especial y se dictan otras disposiciones”.

39. En la sentencia C-405 de 1995, se pronunció nuevamente respecto de la clasificación de empleos de libre nombramiento y remoción contenida en el artículo 122 de la Ley 106 de 1993, pero en relación con los cargos de “Vicecontralor”, “Secretario General”, “Secretario Administrativo”, “Director General”, “Secretario Privado”, “Director Seccional”, “Asesor”, “Director”, “Jefe de División”, “Jefe de División Seccional”, “Rector”, “Vicerrector” y “Secretario General Grado 12”, al igual que de la expresión, “el personal que dependa directamente de los despachos del Contralor General, Vicecontralor, Secretario General, Secretario Administrativo y Auditor General”, que catalogó a tal “personal” como de libre nombramiento y remoción.

40. En la sentencia C-284 de 2011, la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 del Decreto Ley 268 de 2000, “por el cual se dictan las normas del régimen especial de la carrera administrativa de la Contraloría General de la República”, que disponía que, entre otros, los empleos de “Gerente Departamental”, “Director”, “Director de Oficina” y “Asesor de Despacho” eran de libre nombramiento y remoción.

41. En la sentencia C-079 de 2012, la Corte resolvió estarse a lo resuelto en la sentencia C-284 de 2011, ya que se demandó, nuevamente, la clasificación como de libre nombramiento y remoción de los empleos de “Gerente Departamental” y “Asesor de Despacho”, contenida en el artículo 3 del Decreto Ley 268 de 2000.

42. En la sentencia C-824 de 2013, la Corte resolvió una demanda contra el artículo 128 (parcial) de la Ley 1474 de 2011, “por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, que clasificó como de libre nombramiento y remoción algunos cargos especiales que allí se crearon, entre ellos “dos cargos de director grado 03”.

43. Por último, en la sentencia C-290 de 2014, la Corte resolvió estarse a lo resuelto en la sentencia C-824 de 2013, ya que se demandó, nuevamente, la clasificación como de libre nombramiento y remoción de los empleos de “director grado 03”, “profesional universitario grado 02” y “asistenciales grado 04”, contenida en el inciso sexto del artículo 128 de la Ley 1474 de 2011.

44. Como lo ha precisado de manera reiterada la Sala Plena, en los casos en que un texto legal haya sido declarado contrario a la Constitución, habrá cosa juzgada constitucional,

siempre que entre la decisión del pasado y el caso actual se pueda predicar una relación de identidad en la norma objeto de control y el parámetro de control de constitucionalidad, a partir del cual la Corte declaró su inexecutable. De no existir razones relevantes para distinguir el caso (como un cambio en el contexto normativo en el que se inscribe la disposición o un cambio formal o material del parámetro de control), la Sala ha de estarse a lo resuelto en la decisión del pasado y, en consecuencia, deberá declarar la inexecutable de la disposición, tal como lo exige el inciso segundo del artículo 243 de la Carta, según el cual: “Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución” .

45. Como se justificará a continuación, en el presente asunto no se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, con ocasión de la expedición de las providencias en cita, por cuanto, en ninguna, la Corte se ha pronunciado de fondo sobre el contenido normativo que ahora se cuestiona, esto es, no existe identidad normativa en el objeto de control; además, este último se inserta en un contexto jurídico distinto, marcado por la expedición del Acto Legislativo 04 de 2019, que tampoco ha sido valorado por la Corte. Estas han sido las dos razones fundamentales a partir de las cuales este Tribunal ha confirmado o descartado la existencia del citado fenómeno respecto de cargos de la CGR con características semejantes, y que, como se indicará en seguida, descarta la configuración de la cosa juzgada que se estudia respecto del artículo 2 del Decreto Ley 2037 de 2019, que subrogó el artículo 17 del Decreto Ley 267 de 2000.

46. Como lo ha reiterado la Sala a partir de la sentencia C-514 de 1994, la valoración de las demandas en que se cuestiona la clasificación de un determinado cargo como de libre nombramiento y remoción exige una valoración particular del empleo específico de que se trate, “habida cuenta de la necesidad de estudiar cargo por cargo, dentro de las perspectivas propias de las funciones confiadas a cada uno de ellos y del papel que juegan dentro de la estructura general de la Contraloría”. Con fundamento en esta idea, en la sentencia C-405 de 1995, la Corte precisó que respecto de aquellos empleos que fueron objeto de análisis en la mencionada sentencia C-514 de 1994 se había configurado el fenómeno de la “cosa juzgada”, de allí que únicamente se debía pronunciar “sobre las partes del [citado] artículo respecto de las cuales no existe fallo definitivo y ordenará estarse a lo resuelto en la providencia mencionada, por la fuerza de la cosa juzgada constitucional que procede”.

47. A partir de aquella premisa, en la sentencia C-284 de 2011, la Corte descartó que se configurara el fenómeno de la cosa juzgada constitucional con ocasión de lo resuelto en las sentencias C-514 de 1994 y C-405 de 1995. De un lado, precisó que el Decreto Ley 268 de 2000, en el que se insertaba la disposición demandada, había derogado las normas objeto de control en tales providencias, y que el Decreto Ley 268 de 2000, en conjunto con los Decretos Leyes 267 y 269 de 2000, había establecido una nueva estructura institucional para la CGR, de allí que el contexto normativo en el que se insertaba la norma demandada fuera distinto del anterior. De otro lado, la Sala Plena de este Tribunal precisó que, si bien algunos cargos del pasado tenían denominaciones similares a los de la demanda que valoraba, su ubicación estructural y funciones eran distintas, razón por la cual consideró que se debía estudiar, de fondo, su compatibilidad con los artículos 125 y 268.10 de la Constitución Política; al respecto, indicó que “no se trata del mismo cargo público [demandado], puesto que no sólo se inscribe dentro de una estructura institucional de la Contraloría distinta, sino que tiene diferente nivel y funciones”, de allí que una decisión de la Corte sobre un género no afecte el análisis sobre la especie. De manera específica, al referirse al cargo de “Director”, que había sido objeto de censura en tales providencias, afirmó que:

“Desde una perspectiva más específica, se demanda en el presente caso, por inconstitucional, por ejemplo, la clasificación en el Decreto Ley 268 de 2000, del cargo de Director, como de libre nombramiento y remoción. En las sentencias C-514/94 y C-405/95, la Corte se pronunció sobre la clasificación de un cargo con igual denominación, en el artículo 122 de la Ley 106 de 1993. Pese a ello, no se trata del mismo cargo público, puesto que no sólo se inscribe dentro de una estructura institucional de la Contraloría distinta, sino que tiene diferente nivel y funciones”.

48. En un sentido semejante, en la sentencia C-824 de 2013, la Corte descartó la configuración del fenómeno de la cosa juzgada constitucional, con ocasión de lo resuelto en la sentencia C-284 de 2011, a partir del siguiente razonamiento: “a pesar de la similitud en la nominación del cargo, pues, como se dijo, se han dado pronunciamientos, sobre cargos en la Contraloría de director grado 03 [sic], no se trata del mismo”, por las siguientes tres razones: (i) los cargos cuestionados “fueron creados por la Ley 1474 de 2011, en tanto que sobre los que se decidió en otra oportunidad habían sido establecidos en otras disposiciones”; (ii) “[e]l telos que inspiró la creación de los empleos que se estudian en este fallo, es distinto al que orientó la creación de los cargos con denominación similar [...]. Los cargos cuya forma de

vinculación se evaluará en esta providencia, fueron concebidos con miras a combatir prácticas de corrupción” y, finalmente, (iii) “[l]a especificidad de sus funciones se deberá establecer acorde con lo dispuesto en el artículo 128 de la citada Ley 1474”.

49. A partir de estos parámetros jurisprudenciales, como ya se anticipó, en el presente asunto no se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, ni se estaría desconociendo la prohibición de reproducir normas declaradas inexequibles, respecto de las providencias a que se hizo referencia supra, por las siguientes razones:

50. En primer lugar, no existe identidad en el objeto de control, por cuanto en ninguna de estas providencias este Tribunal se ha pronunciado de fondo sobre el contenido normativo que ahora se cuestiona, esto es, el artículo 2 del Decreto Ley 2037 de 2019. En las sentencias C-514 de 1994 y C-405 de 1995, la Corte se pronunció respecto del artículo 122 de la Ley 106 de 1993. En las sentencias C-284 de 2011 y C-079 de 2012 valoró la constitucionalidad del artículo 3 del Decreto Ley 268 de 2000; en la primera descartó la existencia del fenómeno de la cosa juzgada constitucional respecto de las providencias previas, entre otras, por cuanto, se controlaba un contenido normativo distinto; en la segunda (sentencia C-079 de 2012), consideró que debía estarse a lo resuelto en la sentencia de 2011, ya que se demandó la misma disposición y respecto de dos empleos respecto de los cuales se había pronunciado de fondo. En las sentencias C-824 de 2013 y C-290 de 2014, la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 128 (parcial) de la Ley 1474 de 2011; en la primera, además de otras dos razones, descartó la existencia del fenómeno de la cosa juzgada constitucional respecto de la sentencia C-284 de 2011 por cuanto los cargos cuestionados “fueron creados por la Ley 1474 de 2011, en tanto que sobre los que se decidió en otra oportunidad habían sido establecidos en otras disposiciones”; en la segunda (sentencia C-290 de 2014) se estuvo a lo resuelto en la sentencia de 2013, ya que se demandó la misma disposición y respecto de los mismos empleos de que se había pronunciado de fondo. A diferencia de todas estas providencias, en la actualidad, la disposición objeto de control es el artículo 2 del Decreto Ley 2037 de 2019, que subrogó el artículo 17 del Decreto Ley 267 de 2000, y que dispuso que las direcciones de la CGR estarían a cargo de directores de libre nombramiento y remoción, entre ellos, de los denominados directores grado 03.

51. Para ilustrar la diferencia entre los contenidos normativos objeto de control, el siguiente

cuadro da cuenta de las disposiciones que fueron controladas en cada una de las providencias antes referenciadas, y el de la disposición que se demanda en el presente:

#### SENTENCIA DISPOSICIÓN OBJETO DE CONTROL

En la sentencia C-514 de 1994 se controló la constitucionalidad del artículo 122 de la Ley 106 de 1993 (se resaltan las expresiones acusadas): “Artículo 122. Cargos de Carrera Administrativa. Son cargos de carrera administrativa todos los empleos de la Contraloría General de la República, con excepción de los de libre nombramiento y remoción, que se enumeran a continuación:

- Vicecontralor
- Secretario General
- Secretario Administrativo
- Director General
- Jefe de Oficina
- Director Seccional
- Secretario Privado
- Asesor
- Jefe de Unidad
- Director
- Jefe de Unidad Seccional
- Rector
- Jefe de División
- Jefe de División Seccional
- Profesional Universitario Grados 13 y 12
- Vicerrector
- Coordinador
- Secretario General Grado 12
- El personal que dependa directamente de los Despachos del Contralor General, Vicecontralor, Secretario General, Secretario Administrativo y el Auditor general”.

En la sentencia C-405 de 1995, la Corte controló, en su integridad, la constitucionalidad del artículo 122 de la Ley 106 de 1993 (antes transcrito).

En las sentencias C-284 de 2011 y C-079 de 2012 se controló la constitucionalidad del

artículo 3 del Decreto Ley 268 de 2000 (se resaltan las expresiones acusadas): “Artículo 3. Cargos de carrera administrativa. Son cargos de carrera administrativa todos los empleos de la Contraloría General de la República, con excepción de los de libre nombramiento y remoción que se enumeran a continuación:

- Vicecontralor
- Contralor Delegado
- Secretario Privado
- Gerente
- Gerente Departamental
- Director
- Director de Oficina
- Asesor de Despacho
- Tesorero

Los empleos cuyo ejercicio implique especial confianza o que tengan asignadas funciones de asesoría para la toma de decisiones de la entidad o de orientación institucional y estén creados en los Despachos del Contralor General, del Vicecontralor, del Secretario Privado, de la Gerencia del Talento Humano y de la Gerencia de Gestión Administrativa y Financiera.

En todo caso son cargos de libre nombramiento y remoción:

1. Aquellos que sean creados y señalados en la nomenclatura con una denominación distinta pero que pertenezcan al ámbito de dirección y conducción institucional, de manejo o de especial confianza.
2. Los empleos cuyo ejercicio implique la administración y el manejo directo de bienes, dinero y valores del Estado.
3. Aquellos que no pertenezcan a los organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones, como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personal de los servidores de la Contraloría General de la República”.

En las sentencias C-824 de 2013 y C-290 de 2014, la Corte controló la constitucionalidad del artículo 128 de la Ley 1474 de 2011 (se resalta la expresión acusada): “Artículo 128.

Fortalecimiento institucional de la Contraloría General de la República. Con el fin de fortalecer las acciones en contra de la corrupción, créanse dentro de la estructura de la Contraloría General de la República la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, la Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación e Incautación de Bienes, la Unidad de Apoyo Técnico al Congreso y la Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático, las cuales estarán adscritas al Despacho del Contralor General y serán dirigidas por un Jefe de Unidad del mismo nivel de los jefes de las oficinas asesoras.

En la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, créanse once (11) cargos de Contralor delegado intersectoriales, quienes desarrollarán sus funciones con la finalidad de adelantar auditorías especiales o investigaciones relacionadas con hechos de impacto nacional que exijan la intervención inmediata de la entidad por el riesgo inminente de pérdida o afectación indebida del patrimonio público o para establecer la ocurrencia de hechos constitutivos de responsabilidad fiscal y recaudar y asegurar las pruebas para el adelantamiento de los procesos correspondientes.

La Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación e Incautación de Bienes estará conformada por servidores públicos de la planta de personal de la entidad, asignados en misión a la misma, y tendrá como función principal la promoción e implementación de tratados, acuerdos o convenios con entidades internacionales o nacionales para obtener el intercambio de información, pruebas y conocimientos por parte de personal experto o especializado que permita detectar bienes, cuentas, inversiones y otros activos de personas naturales o jurídicas investigadas o responsabilizadas por la causación de daños al patrimonio público para solicitar el decreto de medidas cautelares en el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal y de cobro coactivo o en las acciones de repetición.

La Unidad de Apoyo Técnico al Congreso prestará asistencia técnica a las plenarios, las comisiones constitucionales y legales, las bancadas parlamentarias y los senadores y representantes a la Cámara para el ejercicio de sus funciones legislativa y de control político, mediante el suministro de información que no tenga carácter reservado, el acompañamiento en el análisis, evaluación y la elaboración de proyectos e informes especialmente en relación con su impacto y efectos fiscales y presupuestales, así como la canalización de las denuncias o quejas de origen parlamentario.

La Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático prestará apoyo profesional y técnico para la formulación y ejecución de las políticas y programas de seguridad de los servidores públicos, de los bienes y de la información de la entidad; llevará el inventario y garantizará el uso adecuado y mantenimiento de los equipos de seguridad adquiridos o administrados por la Contraloría; promoverá la celebración de convenios con entidades u organismos nacionales e internacionales para garantizar la protección de las personas, la custodia de los bienes y la confidencialidad e integridad de los datos manejados por la institución.

Para los efectos anteriores, créanse dentro de la planta global de la Contraloría General de la República dos cargos de director grado 03, cinco (5) cargos de profesional universitario grado 02 y tres (3) cargos asistenciales grado 04, de libre nombramiento y remoción.

Para la vigilancia de los recursos públicos de la Nación administrados en forma desconcentrada en el nivel territorial o transferidos a las entidades territoriales y sobre los cuales la Contraloría General de la República ejerza control prevalente o concurrente, organícense en cada departamento gerencias departamentales colegiadas, conformadas por un gerente departamental y no menos de dos contralores provinciales. Con la misma estructura, organícense para el Distrito Capital una gerencia distrital colegiada.

El número de contralores provinciales a nivel nacional será de 75 y su distribución entre las gerencias departamentales y la distrital la efectuará el Contralor General de la República en atención al número de municipios, el monto de los recursos auditados y nivel de riesgo en las entidades vigiladas.

Las gerencias departamentales y Distrital colegiadas, serán competentes para:

- a) Elaborar el componente territorial del plan general de auditoría de acuerdo con los lineamientos fijados por el Contralor General de la República y en coordinación con la Contralorías delegadas;
- b) Configurar y trasladar los hallazgos fiscales;
- c) Resolver las controversias derivadas del ejercicio del proceso auditor;
- d) Determinar la procedencia de la iniciación de los procesos de responsabilidad fiscal y del decreto de medidas cautelares;
- e) Las demás que establezca el Contralor General de la República por resolución orgánica.

Parágrafo 1o. Para los efectos previstos en este artículo, los servidores públicos de la Contraloría General de la República que tengan la calidad o ejerzan la función de contralores delegados, contralores provinciales, directores, supervisores, coordinadores, asesores, profesionales o tecnólogos podrán hacer parte de los grupos o equipos de auditoría.

Parágrafo 2o. Los gastos que demande la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo serán atendidos con los recursos del presupuesto de la respectiva vigencia y para el año 2011 no implican una erogación adicional. La Contraloría General de la República efectuará los traslados necesarios”.

Finalmente, en la actualidad, la Corte controla la constitucionalidad de la expresión que se resalta del artículo 2 del Decreto Ley 2037 de 2019: “Artículo 2o. Modificar el artículo 17 del Decreto ley 267 de 2000, el cual quedará así: ‘Artículo 17. Objetivo de las direcciones. Es objetivo de las direcciones es [sic] orientar, dirigir, fijar lineamientos para la consecución de los resultados de la gestión misional o administrativa y la conducción institucional; formular las políticas que demande cada contraloría delegada, gerencia nacional o los directivos de otras dependencias según el área de competencia, en desarrollo del principio de unidad de gestión, respondiendo a las metas y los planes institucionales, bajo la permanente vigilancia y evaluación del Contralor General de la República, por lo tanto, estarán a cargo de Directores de libre nombramiento y remoción’.

Parágrafo. Los servidores que ocupen los empleos de Director Grado 03 de la planta de personal de la Contraloría General de la República y acrediten derechos de carrera, los mantendrán hasta su retiro”.

52. En segundo lugar, la disposición objeto de control de constitucionalidad en el presente se inserta en un contexto normativo distinto, marcado por la expedición del Acto Legislativo 04 de 2019, que no ha sido valorado por la Corte. A lo largo de su jurisprudencia, como se precisa seguidamente, el cambio del contexto normativo ha sido una razón relevante para descartar la configuración del fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Como se indicó, en la sentencia C-284 de 2011, la Sala descartó la existencia del citado fenómeno, respecto de lo resuelto en las sentencias C-514 de 1994 y C-405 de 1995, no solo porque el objeto de control en tales providencias había sido el artículo 122 de la Ley 106 de 1993 -como ya se indicó-, sino, además, porque la norma derogatoria (el Decreto Ley 268 de 2000), en conjunto con los Decretos Leyes 267 y 269 de 2000, había establecido una nueva estructura

institucional para la CGR, de allí que el contexto normativo en el que se insertaba la norma demandada fuera distinto del anterior. De manera consecuente, en la sentencia C-824 de 2013, la Corte descartó la configuración del fenómeno, respecto de lo decidido en la providencia de 2011, no solo porque los empleos que se censuraban habían sido creados en la Ley 1474 de 2011, sino, además, porque “[e]l telos que inspiró la creación de los empleos que se estudian en este fallo, es distinto al que orientó la creación de los cargos con denominación similar [...]. Los cargos cuya forma de vinculación se evaluará en esta providencia, fueron concebidos con miras a combatir prácticas de corrupción”; esto es, su creación se enmarcó en un contexto normativo particular, distinto del que había determinado la ordenación de la planta de personal de la CGR en los Decretos Leyes 267, 268 y 269 de 2000 .

53. A diferencia del contexto normativo particular y concreto que dio lugar a la expedición de las disposiciones objeto de control en las decisiones previas por parte de la Corte, el de la norma que ahora se cuestiona tiene como causa el Acto Legislativo 04 de 2019, que introdujo cambios relevantes a los artículos 267, 268, 271 y 272 de la Constitución. A partir de estos, el artículo 332 de la Ley 1955 de 2019 otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir el decreto ley sub examine, con el objeto de ajustar la estructura orgánica de la CGR. En este sentido, tanto el ICDP como el DAFP señalaron que este decreto establece una nueva estructura orgánica y funcional para la CGR, que difiere, de manera sustancial, de las estructuras analizadas en las sentencias C-284 de 2011 y C-824 de 2013. En este sentido, el ICDP indicó que, si bien la denominación del empleo de director grado 03 se ha mantenido, la estructura orgánica y funcional de la CGR, definida en el Decreto Ley 2037 de 2019 es novedosa y distinta a la de las normas analizadas en las sentencias C-284 de 2011 y C-824 de 2013. También destacó que este decreto ley tiene como causa las facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la República para reestructurar la entidad, lo que le permitió establecer una nueva estructura orgánica y funcional, incluyendo la provisión de los cargos de director mediante el sistema de libre nombramiento y remoción.

54. En este sentido, a diferencia de sus predecesoras, el artículo 2 del Decreto Ley 2037 de 2019 se alinea con una nueva estructura institucional, que pretende hacer frente a las modificaciones constitucionales introducidas por el Acto Legislativo 4 de 2019, en particular, mediante la adopción de un control fiscal preventivo y concomitante, adicional al control posterior y selectivo inicialmente dispuesto en la Carta. Para la Sala, como bien se indicó en

la sentencia C-140 de 2020 , “[e]l nuevo diseño constitucional implica que el control fiscal se desarrolle en momentos previos al perfeccionamiento de los contratos y al posible daño fiscal, de forma que el objeto de este control no se hace sobre los daños sino sobre los riesgos. Su finalidad no es la reparación del daño sino su prevención a través de advertencias al gestor fiscal para que se valoren las apreciaciones de la Contraloría General de la República en punto de una actividad que esta considere como riesgosa”, de allí que exija una estructura organizacional novedosa que permita hacer frente a los retos del nuevo diseño, entre ellos, mediante la creación de nuevos cargos y la redefinición de las competencias de los existentes.

55. Por las dos razones previamente expuestas, precisa la Sala que, si bien en el presente asunto no se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, ni se estaría desconociendo la prohibición de reproducir normas declaradas inexecutable, lo cierto es que las providencias antes citadas sí constituyen precedentes relevantes, ya que en ellas se han valorado y resuelto problemas vinculados con la constitucionalidad de varias normas que han clasificado empleos de la planta de personal de la CGR como de libre nombramiento y remoción, y a cuyo contenido se hará referencia, in extenso, en el título F infra. No se trata de argumentos que resulten contradictorios, por cuanto el fenómeno de la cosa juzgada constitucional inhibe la competencia de la Corte para proferir un pronunciamiento -circunstancia que aquí no se acredita-, mientras que la existencia de precedentes relevantes orienta la solución de los casos que debe decidir de fondo la Corporación.

#### D. Problema jurídico

56. El artículo 2 del Decreto Ley 2037 de 2019, que modificó el artículo 17 del Decreto Ley 267 de 2000, dispuso, de un lado, que, las direcciones de la CGR estarían “a cargo de Directores de libre nombramiento y remoción”, y, de otro, que, “[l]os servidores que ocupen los empleos de Director Grado 03 de la planta de personal de la Contraloría General de la República y acrediten derechos de carrera, los mantendrán hasta su retiro”. A partir este contenido normativo, el demandante consideró que era incompatible con los artículos 125 y 268.10 de la Constitución clasificar como de libre nombramiento y remoción a los cargos de director grado 03, ya que, en los términos de tales disposiciones, debían corresponder a empleos de carrera administrativa.

57. Según informó la CGR en la respuesta al auto de febrero 6 de 2025, “[e]l total de los empleos de la planta de la CGR de carrera administrativa y libre nombramiento y remoción” es de 6.489. De estos, 6.121 corresponden a empleos de carrera y 367 a empleos de libre nombramiento y remoción. De estos últimos, 50 empleos corresponden al cargo de director grado 03, de los cuales 26 se encuentran provistos mediante este sistema y 24 están a cargo de servidores que detentan derechos de carrera. Además, informó que: “En la planta de la CGR existen denominaciones de ‘director’ que no corresponde al ‘Director Grado 03’ y son los siguientes”: “Director DIARI” (1 plaza) y “Director Oficina – grado 04” (7 plazas).

58. Dado que la demanda se fundamentó exclusivamente en cuestionamientos relacionados con el empleo de director grado 03, y que se excluyó de control lo previsto en el párrafo del precepto cuestionado, el problema jurídico que debe resolver la Sala es el siguiente: ¿clasificar como de libre nombramiento y remoción el empleo de “Director Grado 03”, de la planta de personal de la Contraloría General de la República, al que hace referencia el artículo 2 del Decreto Ley 2037 de 2019, es compatible con los artículos 125 y 268.10 de la Constitución, que presuntamente exigirían que se clasifique como un cargo de carrera administrativa?

59. Para resolver este problema jurídico, la Sala hará referencia a lo siguiente: (i) las exigencias jurisprudenciales para considerar compatible con la Constitución la clasificación de un cargo como de libre nombramiento y remoción; (ii) la jurisprudencia constitucional relacionada con la clasificación como de libre nombramiento y remoción de los empleos adscritos a la planta de personal de la CGR y (iii) las razones que justifican la declaratoria de exequibilidad de las expresiones normativas que se demandan.

E. Las exigencias jurisprudenciales para considerar compatible con la Constitución la clasificación de un cargo como de libre nombramiento y remoción

60. Aun cuando, como se indicó, en el presente asunto no se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, las decisiones que ya fueron mencionadas sí constituyen precedentes relevantes para resolver el problema jurídico del caso, ya que en ellas se han valorado y resuelto problemas vinculados con la constitucionalidad de varias normas que han clasificado empleos de la planta de personal de la CGR como de libre nombramiento y remoción. A partir de lo dispuesto en los artículos 125 y 268.10 de la Constitución, en este

conjunto de providencias, la Corte ha sostenido que, si bien, una de las modalidades de empleo público es la de libre nombramiento y remoción, esta es excepcional, ya que, por regla general, “[l]os empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera” (apartado primero del inciso primero del artículo 125 de la Carta), y estos, los empleos de carrera, en el caso de la CGR, deben ser provistos “mediante concurso público” (artículo 268.10 de la Constitución).

61. Lo anterior significa que no es posible subvertir la regla de provisión del empleo público en una determinada entidad u órgano del Estado, mediante la creación de cargos de libre nombramiento y remoción. Se trata, por tanto, de una valoración sobre la magnitud que la excepción (los cargos de libre nombramiento y remoción) tiene para la regla (los cargos de carrera) en un determinado órgano o entidad del Estado, como la CGR.

62. Así, en los términos de la jurisprudencia de la Sala, además de su carácter excepcional, la clasificación de un empleo como de libre nombramiento y remoción debe ser consecuente con la “filosofía” que la inspira, que se valora tanto desde una perspectiva material (relativa a la naturaleza de las funciones del cargo), como desde una perspectiva subjetiva (que se relaciona con el grado de confianza que justifica su creación). Para la jurisprudencia constitucional antes citada, la clasificación de un cargo como de libre nombramiento y remoción es compatible con la Constitución si acredita alguna de las siguientes dos condiciones alternativas, cada una de ellas suficiente : (i) se trata de un empleo que, “según el catálogo de funciones del organismo correspondiente”, cumple “un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales” (criterio material) o (ii) se trata de un cargo que implica “la confianza inherente al manejo de asuntos pertenecientes al exclusivo ámbito de la reserva y el cuidado que requieren cierto tipo de funciones, en especial aquellas en cuya virtud se toman las decisiones de mayor trascendencia para el ente de que se trata” (criterio subjetivo) . Dado que se trata de exigencias alternativas (y no copulativas), basta que respecto del empleo público de que se trate se pueda predicar alguna de ellas para considerarlo compatible con la Carta . Lo anterior, sin perjuicio de resaltar que, en algunas sentencias, la Corte ha valorado ambas exigencias, pero siempre ha precisado que se trata de requisitos alternativos, como ocurrió, por ejemplo, en la sentencia C-284 de 2011.

F. La jurisprudencia constitucional relacionada con la clasificación como de libre

nombramiento y remoción de los empleos adscritos a la planta de personal de la CGR

63. En este apartado se señalan las razones específicas por las cuales, en el grupo de sentencias tantas veces citado, la Corte Constitucional ha declarado la constitucionalidad o inconstitucionalidad de clasificar como de libre nombramiento y remoción a algunos empleos adscritos a la planta de personal de la CGR.

64. En la sentencia C-514 de 1994, fundacional en la materia, la Corte se pronunció acerca de la compatibilidad, entre otras, con el artículo 125 de la Constitución, de clasificar los empleos de “Jefe de Unidad, Director, Jefe de Unidad Seccional, Jefe de División Seccional, Profesional Universitario, grados 13 y 12, y Coordinador”, de la planta de personal de la CGR, como de libre nombramiento y remoción, así clasificados en el artículo 122 de la Ley 106 de 1993.

65. De un lado, la Corte consideró que era compatible con la Constitución clasificar el cargo de “Jefe de Oficina” como de libre nombramiento y remoción, por cuanto, por una parte, “aparece catalogado dentro del nivel Directivo-asesor que, conforme al artículo citado [hace referencia al artículo 102 de la Ley 106 de 1993], ‘comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de dirección general, de formulación de políticas y adopción de planes y programas para su ejecución y desarrollan tareas consistentes en asistir y asesorar directamente a los funcionarios que encabezan las dependencias principales de la organización de la Contraloría’” (resalta la Sala). Además, “haciendo abstracción de particularidades derivadas de las tareas que cada oficina cumple en concreto, desde una perspectiva general se destacan en todos los casos labores de asistencia al Despacho del Contralor y, por conducto de éste, a la administración central y regional de la entidad; de asesoría directa al Despacho del Contralor y a las dependencias internas de la Contraloría; de preparación y revisión de proyectos en las diversas áreas de que se ocupan; de recomendación y desarrollo de métodos y procedimientos; de orientación en variadas materias; de realización de estudios e investigaciones y también de evaluaciones y análisis así como de llevar a cabo ciertos controles” (énfasis fuera de texto).

66. De otro lado, la Corte afirmó que aquella clasificación era incompatible con los cargos de “de Jefe de Unidad, Director, Jefe de Unidad Seccional, Jefe de División Seccional, Profesional Universitario, grados 13 y 12, y Coordinador”, ya que se trataba “de empleos de nivel

ejecutivo y profesional que no exigen una especial confianza en la persona misma de quien los desempeña, ni los empleados correspondientes son los del más alto nivel de dirección y conducción del ente fiscalizador” (énfasis de la Corte). En relación con los jefes de unidad, precisó que las dependencias a su cargo “cumplen tareas básicamente de coordinación y desarrollo de políticas, planes y programas ya diseñados, así como de seguimiento, evaluación y control de actividades incorporadas a su específico campo de acción; rendición de informes y asistencia a la secretaría, oficina o dirección de la que dependa la unidad de que se trate”. Y, en relación con el empleo de “Director”, precisó que se trataba de un empleo del “nivel ejecutivo” (énfasis de la Sala), que pertenecía “a la planta de personal del Centro de Estudios Especializados en Control Fiscal CECOF”, que es una dependencia de la Oficina de Relaciones Interinstitucionales y Capacitación”, cuyas funciones, “a grandes rasgos, aluden a la dirección, coordinación y supervisión del desarrollo de programas; a la programación de cursos de capacitación, especialización, o de investigaciones, seminarios, conferencias, etc.; a la asignación y evaluación de trabajos y estudios”. Por lo tanto, precisó que: “no se observan elementos que ubiquen el cargo como de dirección general y formulación de políticas, es decir que no hay razón alguna para sostener que tal empleo deba ser de libre nombramiento y remoción”.

67. Así, para la Corte, en esta providencia, los cargos de libre nombramiento y remoción deben estar relacionados con un “papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades”, circunstancia que evidenció en el cargo de “Jefe de Oficina”, del nivel “directivo-asesor”. Contrario sensu, consideró que estas condiciones no se acreditaban respecto de los empleos públicos que tuviesen a cargo “puras funciones administrativas, ejecutivas o subalternas, en las que no se ejerce una función de dirección política ni resulta ser fundamental el *intuitu personae*”, como ocurría con los cargos del nivel ejecutivo y profesional de “Jefe de Unidad, Director, Jefe de Unidad Seccional, Jefe de División Seccional, Profesional Universitario, grados 13 y 12, y Coordinador”.

68. En la sentencia C-405 de 1995, la Corte se pronunció nuevamente respecto de la clasificación de empleos de libre nombramiento y remoción contenida en el artículo 122 de la Ley 106 de 1993, pero únicamente de aquellos que no fueron objeto de análisis en la sentencia C-514 de 1994, esto es, los cargos de “Vicecontralor”, “Secretario General”,

“Secretario Administrativo”, “Director General”, “Secretario Privado”, “Director Seccional”, “Asesor”, “Director”, “Jefe de División”, “Jefe de División Seccional”, “Rector”, “Vicerrector” y “Secretario General Grado 12”, al igual que de la expresión, “el personal que dependa directamente de los despachos del Contralor General, Vicecontralor, Secretario General, Secretario Administrativo y Auditor General”, que catalogó a tal “personal” como de libre nombramiento y remoción. De manera particular, precisó que seguiría la orientación decantada en la sentencia C-514 de 1994, ya que allí “dejó en claro cual [sic] es su orientación al respecto, la que, sin duda, se sigue en esta providencia, dada su vigencia de conformidad con la doctrina constitucional para estas materias”.

69. La Corte encontró ajustada a la Constitución la clasificación de los empleos de “Vicecontralor”, “Secretario General”, “Director General” y “Secretario Privado” como de libre nombramiento y remoción, ya que “se refieren a cargos del nivel directivo y de manejo de conducción u orientación”. Lo anterior, en la medida en que solo es aceptable esta clasificación respecto de aquellos “cargos del nivel directivo y de manejo de conducción u orientación institucional, en cuya virtud se adoptan políticas o directrices fundamentales, o en el de los que impliquen la necesaria confianza de quien tiene a cargo dicho tipo de responsabilidades [...] Claro está, el último de los tipos de empleos [sic]” únicamente comprende a los que implican “el manejo de ciertos tipo [sic] de funciones, con cuyo ejercicio es posible tomar decisiones de la mayor trascendencia para la entidad o el organismo o para el Estado mismo” (resalta la Sala).

70. Los restantes empleos y la última expresión de la disposición a que se hizo referencia, la Sala Plena los consideró incompatibles con la Carta, en lo que se refiere a la caracterización dada como de libre nombramiento y remoción, por las siguientes razones: (i) el empleo de “Secretario Administrativo”, por cuanto sus funciones “tienen más bien una connotación profesional y técnica” (énfasis de la Sala); (ii) los de “Rector” y “Vicerrector”, “de una entidad como el colegio para los hijos de los empleados de la Contraloría General de la República”, por no ser “de aquellos que sirven para que con su ejercicio se adopten políticas de dirección de la entidad, ni para representarla[,] ni para comprometerla institucionalmente[,] ni comporta funciones de asesoría y dirección” . (iii) Respecto de los empleos de “Director Seccional”, “Asesor”, “Director”, “Jefe de División”, “Jefe de División Seccional” y “Secretario General Grado 12” consideró que las funciones que desempeñan “no son de aquellas que conduzcan a la adopción de políticas de la entidad, ni implican confianza especial”, en la

medida en que están exclusivamente previstos dentro de la estructura de la entidad para aplicar “conocimientos profesionales de orden académico y especializado, para ejecutar políticas y orientaciones y actos del personal del nivel directivo” (resalta la Corte), de allí que cumplan, “más bien actividades de asesoría y gestión al interior de la entidad” .

71. En cuanto a la última expresión de la disposición a la que se hizo referencia supra, la Corte la consideró contraria a la Constitución, por cuanto “los servidores vinculados directamente a sus despachos [hace referencia al “personal que dependa directamente de los despachos del Contralor General, Vicecontralor, Secretario General, Secretario Administrativo y Auditor General”], constituyen un personal que no participa en la adopción de la política de la entidad ni en la definición de situaciones en las que se comprometa la orientación de la misma, y en todo caso su vinculación no requiere de los niveles de confianza laboral necesaria como para ser ubicado por fuera del marco general y prevalente de la carrera”.

72. Finalmente, la Corte “reafirmó”, de un lado, que es posible exceptuar la regla general de la carrera administrativa respecto de ciertos empleos “cuando se presente este tipo de relación de confianza o de intuitu personae o de las responsabilidades de dirección, como se advierte en este fallo” (énfasis de la Sala), y, por otro lado, de manera específica y en relación con el alcance del ordinal 10 del artículo 268 de la Constitución y su vínculo con el artículo 125 de la Carta, señaló que:

“El alcance insoslayable de normas especiales de rango constitucional implica que el Contralor General de la República cumpla con la atribución que le señala el numeral 10 del artículo 268 en forma inequívoca, para que garantice la carrera administrativa, en los términos señalados en la Constitución y en la ley, y que han sido interpretados en esta sentencia. Quiere ello decir, además, como también lo ha determinado la jurisprudencia constitucional, que no hay incorporación automática a la carrera administrativa (Sentencia No. 31 de 1995. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), y que lo procedente en este caso es abrir el concurso público para los empleos de esa dependencia que haya creado la ley, y cuya clasificación se ha establecido en la presente sentencia, conforme a la voluntad expresa y clara de la Constitución de 1991 y a la reiterada doctrina constitucional de esta Corte”.

73. En la sentencia C-284 de 2011, la Sala Plena estudió una demanda de

inconstitucionalidad contra el artículo 3 del Decreto Ley 268 de 2000 que disponía que, entre otros, los empleos de “Gerente Departamental”, “Director”, “Director de Oficina” y “Asesor de Despacho” eran de libre nombramiento y remoción. La Corte consideró que era constitucional clasificar como de libre nombramiento y remoción los empleos de “Gerente Departamental”, “Director de Oficina” y “Asesor de Despacho”. Ello, por las siguientes razones: (i) el primero, por cuanto “en él concurren con claridad los dos elementos alternativos exigidos por la jurisprudencia constitucional”: de un lado, “se trata de un cargo del nivel directivo”, “cuyas funciones específicas incluyen las de conducir la política institucional de la Contraloría en su respectiva jurisdicción, ejercer las competencias de dirección y orientación institucional a dicho nivel, y concurrir a la formulación de políticas en representación de la Contraloría (artículo 19 del D.L.267 de 2000). Expresamente se les atribuye entre tales funciones la de ‘[p]articipar en la definición de las políticas, planes y programas de vigilancia fiscal que deban emprenderse por parte de las Contralorías Delegadas en el departamento en el cual operan y velar por su cumplida ejecución en los términos que se aprueben’ (artículo 74.6 del D.L.267 de 2000)” (resalta la Corte). Y, de otro lado, se trata de un cargo que exige “un nivel especial y cualificado de confianza [...] en la medida en que las Gerencias Departamentales son las agencias de representación inmediata del nivel superior de dirección de la Contraloría en el ámbito territorial, y a través de ellas se materializa el esquema de desconcentración diseñado por el Legislador para el funcionamiento de la Contraloría General de la República”.

74. (ii) En relación con el cargo de “Director de Oficina”, además de que se trataba de un “empleo del nivel directivo”, adscrito al despacho del Contralor General y del que hacían parte varias dependencias del nivel central de la entidad, la Sala consideró que era un empleo que requería de un nivel especial y cualificado de confianza, prudencia y reserva, en atención al objetivo de las oficinas, en los términos del artículo 15 del Decreto Ley 267 de 2000:

“[...] asesorar, contribuir a la formulación de políticas, conceptuar y apoyar los asuntos relacionados con su actividad y servir de instancia de coordinación en estos propósitos u otros específicos. También podrán las oficinas elaborar o revisar proyectos de norma, resoluciones o circulares relacionadas con su objeto cuando así lo indiquen las disposiciones específicas a ellas aplicables. En todo caso, las oficinas son dependencias de apoyo directo en la conducción y orientación institucional” (énfasis de la Sala).

75. (iii) En cuanto al cargo de “Asesor de Despacho”, en primer lugar, este Tribunal precisó que la similitud de la denominación del empleo con la de “Asesor”, que valoró la Corporación en la sentencia C-405 de 1995, “podría hacer pensar que la Corte deb[ía] estarse a la regla fijada en la sentencia C-405 de 1995, en la cual la Corporación declaró contrario a la Constitución que el cargo de ‘asesor’, en la Contraloría General de la República, estuviera sustraído del régimen de carrera. No obstante, [...] [se] estima que entre el caso decidido en esa ocasión y este hay significativas diferencias, que en esta ocasión ameritan un pronunciamiento de exequibilidad”, previa una valoración de fondo, por supuesto. En segundo lugar, a pesar de que se trataba de un empleo del “nivel asesor”, consideró que era un cargo que exigía una “especial confianza”, ya que sus funciones “comprenden la asesoría, para la determinación de políticas de la entidad”, máxime que los empleos se encontraban “vinculados a los despachos del Contralor y Vicecontralor”.

76. A diferencia de los cargos previamente reseñados, la Sala Plena de la Corte consideró que el cargo de “Director” no cumplía con ninguna de las dos exigencias que la jurisprudencia había considerado como necesarias para clasificar un empleo como de libre nombramiento y remoción, por cuanto, a pesar de tratarse de un empleo del “nivel directivo”, las funciones atribuidas a las direcciones “no corresponden a responsabilidades que impliquen la adopción de políticas públicas o que requieran un nivel cualificado de confianza”. Para fundamentar este razonamiento tuvo en cuenta lo siguiente: (i) en primer lugar, que –en los términos del artículo 17 del Decreto Ley 267 de 2000– el objetivo de las direcciones es: “orientar y dirigir en forma inmediata en el ámbito de la competencia a ellas asignadas, el conjunto de labores y actividades que demande el ejercicio de sus funciones, responder, en su respectivo nivel, por los resultados de la gestión misional o administrativa, según el caso; por la conducción institucional; por la orientación de las políticas y su formulación; por el apoyo inmediato de naturaleza técnica que demande cada contraloría delegada, gerencia nacional o los directivos de otras áreas”. (ii) En segundo lugar, que, “[b]ajo la categoría ‘Director’ se agrupan entonces no menos de veinticinco cargos públicos distintos, cada uno de los cuales tiene sus propias funciones asignadas”. (iii) En tercer lugar, precisó que “[e]l término ‘Director’ se emplea en el Decreto Ley 267 de 2000, tanto para designar cargos que implican dirección y orientación institucional [esto es, cargos que cumplirían una de las exigencias constitucionales para ser válidamente calificados como de libre nombramiento y remoción], como cargos de nivel medio cuya capacidad de orientación institucional es inexistente. En estos eventos sólo es posible determinar si se está ante una

de las excepciones que autorizan que dicho cargo se provea mediante libre nombramiento y remoción, analizando las funciones asignadas a los cargos ubicados en esta categoría”. Y, (iv) en cuarto lugar, que “aun cuando el artículo 5 del Decreto 269 de 2000, clasifica el cargo de Director como un empleo del nivel directivo, las funciones asignadas no corresponden a aquellas a través de las cuales sea posible definir las políticas institucionales, sino que se reducen a ordenar el ámbito de su competencia inmediata y dirigir el conjunto de labores que demanda el ejercicio de las funciones asignadas al cargo, cumpliendo más bien actividades de gestión misional o administrativa al interior de la entidad, respondiendo por la conducción institucional, orientación de políticas y la enunciación de las que habrán de ser defendidas, brindando un apoyo de naturaleza técnica a cada contraloría delegada, gerencia nacional, o directivos de otras áreas”.

77. Finalmente, en la sentencia C-824 de 2013, la Corte resolvió una demanda contra el artículo 128 (parcial) de la Ley 1474 de 2011, que, para fortalecer las acciones en contra de la corrupción, dispuso que se crearan dentro de la planta global de la entidad “dos cargos de director grado 03, cinco (5) cargos de profesional universitario grado 02 y tres (3) cargos asistenciales grado 04”, que serían de libre nombramiento y remoción, adscritos a las cuatro unidades que también creó. En cuanto a los cargos de “director grado 03” precisó que sus funciones, en las dos unidades a las cuales se adscribían, no implicaban “la adopción de políticas públicas”, no requerían “un especial grado de confianza que deba superar el grado ordinario de confianza propio del ejercicio de la función pública”, ni exigían “algún grado especial de reserva y prudencia, propias del servidor público diligente”. Esto sería así, según indicó, si se tiene en cuenta que las funciones del cargo se concentran en realizar “una gestión de apoyo, acompañamiento, análisis y atención a las inquietudes del Congreso” (en lo que respecta a la Unidad de Apoyo Técnico al Congreso de la República) y “en prestar apoyo profesional y técnico, llevar el inventario y garantizar el uso adecuado de los equipos de seguridad y promover la celebración de convenios que conduzcan a la protección de las personas, la custodia de los bienes y la confidencialidad e integridad de los datos de la Institución” (en lo que respecta a la Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático) .

78. En cuanto a los cargos de “profesional universitario grado 02”, la Corte precisó que no se trataba de cargos que tuvieran “responsabilidades de dirección y manejo, o de creación de políticas” y estaban adscritos a un “nivel meramente ejecutor”. En consecuencia, era

injustificada la exclusión del régimen de carrera administrativa, ya que, al tratarse de cargos del nivel profesional, “están orientados a ejecutar políticas, planes, programas y orientaciones fijados por el personal del nivel directivo, aplicando conocimientos profesionales de orden académico y especializado que puede llevar a cabo un empleado de carrera”.

79. Por último, señaló que las labores a cargo de los empleos del nivel asistencial grado 04, no exigían una confianza cualificada y no correspondían a “trabajos de dirección, manejo u orientación institucional”, ya que sus funciones se restringían a labores operativas y de apoyo “tales como transcripción de comunicaciones, trámites, actualización del archivo, de la información de las bases de datos y del inventario físico de la dependencia, atención telefónica o virtual de solicitudes, manejo de agenda del jefe inmediato, solicitud y distribución de los elementos de consumo de la dependencia”.

G. Las razones que justifican la declaratoria de exequibilidad de las expresiones normativas que se demandan

80. En atención al estándar jurisprudencial de que dan cuenta los dos títulos previos, las expresiones acusadas del inciso 1° del artículo 2° del Decreto Ley 2037 de 2019 deben declararse exequibles, ya que superan las dos exigencias alternativas que ha considerado individualmente suficientes la jurisprudencia constitucional para clasificar un empleo como de libre nombramiento y remoción. En primer lugar, a partir de una valoración conjunta de las siguientes tres razones, en el contexto específico de la modificación estructural que se realizó a la entidad, con ocasión de la expedición del Acto Legislativo 04 de 2019, se considera que la clasificación satisface la exigencia o criterio material, por los siguientes motivos: (i) el nivel jerárquico del empleo de director grado 03, (ii) los objetivos específicos adscritos por el presidente de la República a las direcciones, con base en la regulación actual y en contraste con la del pasado, y (iii) una apreciación integral de las funciones de quienes ejercen estos cargos.

81. En segundo lugar, y de forma subsecuente, la clasificación también satisface el criterio subjetivo, ya que de los directores grado 03 se exige una especial confianza, más allá de la ordinaria de cualquier funcionario público, si se considera el rol directivo que ejercen, las específicas funciones que tienen a su cargo y la circunstancia de que las dependencias que

dirigen representan una suerte de “columna vertebral” de la entidad, en la medida en que participan de manera transversal de la totalidad de las competencias que constitucionalmente se le atribuyen a la CGR.

(i) La clasificación del empleo de director grado 03, como de libre nombramiento y remoción, cumple las exigencias del “criterio material”, a que ha hecho referencia la jurisprudencia constitucional

82. Tanto (i) a partir del nivel jerárquico al cual se adscribe el empleo de director grado 03, (ii) como de una valoración específica del objetivo de las direcciones, con base en la regulación actual y en contraste con la del pasado, y (iii) de una apreciación integral de las funciones que estas tienen a cargo, en el contexto específico de la modificación estructural que se realizó de la entidad, con ocasión de la reforma de los artículos 267, 268, 271 y 272 de la Carta, mediante el Acto Legislativo 04 de 2019, es posible inferir que el cargo de “Director Grado 03” satisface el criterio material que, de manera alternativa, ha considerado suficiente la jurisprudencia constitucional para clasificar un empleo como de libre nombramiento y remoción, y, por lo tanto, justificar válidamente su exclusión del régimen general de la carrera administrativa especial de la CGR. Lo anterior, claro está, con la salvedad a que hace referencia el párrafo de la disposición objeto de control, según la cual, “[l]os servidores que ocupen los empleos de Director Grado 03 de la planta de personal de la Contraloría General de la República y acrediten derechos de carrera, los mantendrán hasta su retiro”.

83. En primer lugar, si bien no es suficiente que un cargo se clasifique en el nivel directivo para exceptuarlo de la regla general de carrera, como se afirma en las sentencias C-284 de 2011 y C-824 de 2013, sí es un indicio relevante el hecho de que las personas que ejercen tales cargos cumplan “un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales” . En el presente asunto no hay duda de que el empleo de director grado 03 es del nivel directivo, como, en efecto, lo indicó la CGR , de allí que exista un indicio relevante de que se trata de un cargo al que le son inherentes funciones de dirección institucional. La fuerte correlación entre el nivel directivo del empleo y su clasificación como de libre nombramiento y remoción fue inicialmente puesta de presente por la Corte en la sentencia C-514 de 1994, posteriormente reiterada, con ligeras variaciones, en las sentencias C-405 de 1995, C-284 de

2011 y C-824 de 2013, como se precisa seguidamente.

84. La correlación a la que se hace referencia ha sido fundamental en la jurisprudencia de la Corte, tanto desde una perspectiva positiva, como desde una perspectiva negativa. Se trató de un argumento decisivo y positivo en la sentencia C-514 de 1994, para considerar que era compatible con la Constitución clasificar el cargo de “Jefe de Oficina” como de libre nombramiento y remoción, por cuanto, entre otras, aparecía “catalogado dentro del nivel Directivo-asesor que, conforme al artículo citado [hace referencia al artículo 102 de la Ley 106 de 1993], ‘comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de dirección general, de formulación de políticas y adopción de planes y programas para su ejecución y desarrollan tareas consistentes en asistir y asesorar directamente a los funcionarios que encabezan las dependencias principales de la organización de la Contraloría’” (resalta la Sala). Una consideración semejante, pero, desde una perspectiva negativa, tuvo en cuenta la Corte en esta providencia para considerar que los empleos “de Jefe de Unidad, Director, Jefe de Unidad Seccional, Jefe de División Seccional, Profesional Universitario, grados 13 y 12, y Coordinador”, debían considerarse como de carrera administrativa ya que, entre otras, se trataba “de empleos de nivel ejecutivo y profesional” (énfasis de la Sala), y, por lo tanto, no pertenecían al nivel directivo.

85. Siguiendo la misma línea, una consideración semejante, del primer tipo -en sentido positivo-, fue relevante para la Corte en la sentencia C-405 de 1995, para considerar que era válida la clasificación de los cargos de “Vicecontralor”, “Secretario General”, “Director General” y “Secretario Privado” como de libre nombramiento y remoción porque, entre otras, se trataba de “cargos del nivel directivo y de manejo de conducción u orientación institucional, en cuya virtud se adoptan políticas o directrices fundamentales, o en el de los que impliquen la necesaria confianza de quien tiene a cargo dicho tipo de responsabilidades” (resalto fuera de texto).

86. En el mismo sentido, en la sentencia C-284 de 2011, la Corte consideró fundamental para declarar la exequibilidad de la clasificación de libre nombramiento y remoción de los empleos de “Gerente Departamental” y “Director de Oficina” que se tratara de cargos del “nivel directivo”, cuyas funciones, en relación con el primero de los cargos, incluían “las de conducir la política institucional de la Contraloría en su respectiva jurisdicción, ejercer las competencias de dirección y orientación institucional a dicho nivel, y concurrir a la

formulación de políticas en representación de la Contraloría”, y, en relación con el segundo de los empleos, “asesorar, contribuir a la formulación de políticas, conceptuar y apoyar los asuntos relacionados con su actividad y servir de instancia de coordinación en estos propósitos u otros específicos” .

87. En segundo lugar, como se precisó al estudiar la segunda cuestión previa, relativa a la configuración del fenómeno de la cosa juzgada constitucional, el contexto normativo en el que se inserta la disposición demandada es distinto de aquel que dio lugar a la expedición de las sentencias C-514 de 1994 y C-405 de 1995 (referido al control de constitucionalidad del artículo 122 de la Ley 106 de 1993), C-284 de 2011 y C-079 de 2012 (relacionado con el control de constitucionalidad del artículo 3 del Decreto Ley 268 de 2000) y C-824 de 2013 y C-290 de 2014 (en la que se realizó el control de constitucionalidad del artículo 128 de Ley 1474 de 2011). A partir de este, a diferencia de la valoración que realiza el demandante, en el sentido de calificar como “artificiosa” -o, diríase, “cosmética”- la modificación que realizó el presidente de la República al objetivo de las direcciones, desconoce que esta pretendió, entre otras, hacer compatible el desarrollo legislativo con la jurisprudencia previa de la Corte, de tal forma que la clasificación del empleo de director, como de libre nombramiento y remoción -que no solo en relación con el empleo de director grado 03-, fuese compatible con la Constitución.

88. La disposición que ahora se cuestiona tiene como causa mediata el Acto Legislativo 04 de 2019, que introdujo cambios sustantivos a los artículos 267, 268, 271 y 272 de la Constitución -que regulan la función estatal de control fiscal y que supera la clásica tridivisión de las ramas del poder público -. A partir de estos, el artículo 332 de la Ley 1955 de 2019 otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir el decreto ley sub examine, con el objeto de ajustar la estructura orgánica de la Contraloría General de la República . Con fundamento en estas, el presidente de la República expidió el Decreto Ley 2037 de 2019, “por el cual se desarrolla la estructura de la Contraloría General de la República, se crea la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata y otras dependencias requeridas para el funcionamiento de la Entidad”. De conformidad con su artículo 1º, modifica de manera sustancial la estructura orgánica y funcional de la CGR, que, entre otras, supuso la reestructuración jerárquica y funcional de varias contralorías delegadas, de una gerencia y de dos unidades, así como la creación de otras dependencias, entre ellas, un número importante de direcciones.

89. Esta última circunstancia es especialmente relevante por dos razones: por una parte, ya que el decreto ley en cita no solo dispuso en su artículo 2 que las direcciones estarían a cargo de “Directores de libre nombramiento y remoción”, sino que modificó su objetivo funcional en la primera parte de la disposición, aspecto al que se hace referencia más adelante, y que supuso una nueva configuración legislativa del cargo. Esta modificación pretendió, entre otras, hacer compatible el desarrollo legislativo con la jurisprudencia previa de la Corte, en especial, la contenida en las sentencias a que se ha hecho referencia, de tal forma que la clasificación del empleo de director, como de libre nombramiento y remoción, fuese compatible con los artículos 125 y 268.10 de la Carta. Por otra parte, como lo refirió la entidad en la respuesta al auto de febrero 6 de 2025, “la asignación o adscripción de cada Director Grado 03 de la CGR obedece únicamente a su existencia en las Contraloría Delegadas, Delegadas Sectoriales, Gerencias Nacionales y las que en virtud de la facultad de distribución de empleos, el Contralor General de la República, mediante resolución, podrá distribuir”. Además, precisó que la causa del aumento de las direcciones, luego de la entrada en vigor del Acto Legislativo 04 de 2019, fue la siguiente:

“El aumento de Direcciones se soporta en que las competencias a cargo de algunas de las Contralorías Delegadas fueron divididas en Contralorías Delegadas con sectores más especializados, por la complejidad de los sujetos de control de cada una de ellas. // Del mismo modo, en el ámbito de la responsabilidad fiscal se especializaron las competencias en cuanto al proceso de investigaciones, cobro coactivo e intervención judicial por ser asuntos de naturaleza distinta. // A su vez, en el ámbito de las competencias de apoyo, el área de recursos físicos fue dividida por la especialidad de los asuntos, entre la Dirección de Contratación y la Dirección de Infraestructura, Bienes y Servicios”.

90. En este nuevo contexto normativo, el presidente de la República determinó que el objetivo de las direcciones de la CGR, a cargo, entre otras, de las personas que desempeñan los empleos de director grado 03 sería el siguiente:

“orientar, dirigir, fijar lineamientos para la consecución de los resultados de la gestión misional o administrativa y la conducción institucional; formular las políticas que demande cada contraloría delegada, gerencia nacional o los directivos de otras dependencias según el área de competencia, en desarrollo del principio de unidad de gestión, respondiendo a las metas y los planes institucionales, bajo la permanente vigilancia y evaluación del Contralor

General de la República”.

91. Si se contrasta la finalidad que les adscribió el presidente de la República a las direcciones, en este nuevo contexto, tanto con el contenido normativo de las disposiciones objeto de control en las providencias antes referidas, como con las razones que tuvo en cuenta la Corte para declarar su exequibilidad o inexecuibilidad, se infiere, de manera razonable, que la adscripción de esta finalidad al empleo de director grado 03 es compatible con el contenido del criterio material que ha decantado la jurisprudencia constitucional. En efecto, tal como se indicó en el título E supra, para que un empleo se pueda clasificar, válidamente, como de libre nombramiento y remoción, desde la perspectiva de los artículos 125 y 268.10 de la Constitución, es suficiente que acredite las exigencias del criterio material, que, en los términos allí indicados, precisa que el empleo cumpla “un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales”. En consonancia con esta descripción, las direcciones de la CGR, a cargo de directores de libre nombramiento y remoción, en los términos del artículo 2 del Decreto Ley 2037 de 2019, deben (i) “orientar, dirigir, fijar lineamientos para la consecución de los resultados de la gestión misional o administrativa y la conducción institucional”, al tiempo que deben (ii) “formular las políticas que demande cada contraloría delegada, gerencia nacional o los directivos de otras dependencias según el área de competencia, en desarrollo del principio de unidad de gestión, respondiendo a las metas y los planes institucionales”, todo ello, “bajo la permanente vigilancia y evaluación del Contralor General de la República”.

92. De manera consecuente con la primera parte de este contenido normativo, adscrito a las funciones que deben desempeñar los directores grado 03, en la sentencia C-284 de 2011, la Corporación consideró satisfecho el criterio material, al señalar que, en relación con los cargos que declaró exequibles, se ejercían las siguientes funciones: “las de conducir la política institucional de la Contraloría en su respectiva jurisdicción, ejercer las competencias de dirección y orientación institucional a dicho nivel, y concurrir a la formulación de políticas en representación de la Contraloría [...] Expresamente se les atribuye entre tales funciones la de “[p]articipar en la definición de las políticas, planes y programas de vigilancia fiscal que deban emprenderse por parte de las Contralorías Delegadas en el departamento en el cual operan y velar por su cumplida ejecución en los términos que se aprueben” (en cuanto al empleo de “Gerente Departamental”; el énfasis es de la Sala) y las de “[...] asesorar,

contribuir a la formulación de políticas, conceptuar y apoyar los asuntos relacionados con su actividad y servir de instancia de coordinación en estos propósitos u otros específicos. También podrán las oficinas elaborar o revisar proyectos de norma, resoluciones o circulares relacionadas con su objeto cuando así lo indiquen las disposiciones específicas a ellas aplicables. En todo caso, las oficinas son dependencias de apoyo directo en la conducción y orientación institucional” (en relación con el cargo de “Director de Oficina”; el énfasis es de la Sala).

93. De manera consecuente con la segunda parte del contenido normativo adscrito a las funciones que deben desempeñar los directores grado 03, en la sentencia C-514 de 1994, la Corte consideró que el criterio material se satisfacía al considerar, entre otras, que, al empleo de “Jefe de Oficina” le correspondía “haciendo abstracción de particularidades derivadas de las tareas que cada oficina cumple en concreto, desde una perspectiva general se destacan en todos los casos labores de asistencia al Despacho del Contralor y, por conducto de éste, a la administración central y regional de la entidad; de asesoría directa al Despacho del Contralor y a las dependencias internas de la Contraloría; de preparación y revisión de proyectos en las diversas áreas de que se ocupan; de recomendación y desarrollo de métodos y procedimientos; de orientación en variadas materias; de realización de estudios e investigaciones y también de evaluaciones y análisis así como de llevar a cabo ciertos controles” (énfasis fuera de texto).

94. En contraste con estos contenidos normativos, y, por tanto, con este nivel de funciones, en la sentencia C-824 de 2013, la Corte consideró que las labores que tenían a cargo los directores grado 03, de esa época, adscritos a las unidades de Apoyo Técnico al Congreso de la República y de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático, no cumplían con el criterio material. Lo anterior, por cuanto, los directores adscritos a la primera unidad realizaban “una gestión de apoyo, acompañamiento, análisis y atención a las inquietudes del Congreso”, y los adscritos a la segunda tenían por objeto “prestar apoyo profesional y técnico, llevar el inventario y garantizar el uso adecuado de los equipos de seguridad y promover la celebración de convenios que conduzcan a la protección de las personas, la custodia de los bienes y la confidencialidad e integridad de los datos de la Institución”. Estas funciones claramente difieren del objetivo de las direcciones en vigencia del Decreto Ley 2037 de 2019.

95. En tercer lugar, el último argumento que explica el cumplimiento del criterio material tiene que ver con la posibilidad de adscribir, de manera general, las funciones específicas de cada uno de los directores grado 03 de la Contraloría General de la República (50 en total) a las condiciones que integran el citado criterio. Aquellas, como lo precisó la entidad en la respuesta al auto de febrero 6 de 2025, obran en “la versión 6.0 del Manual Específico de Funciones y Competencias”, aportada como anexo II. En relación con estas, con la nueva configuración del cargo y con el rol específico que desempeñan en la estructura de la entidad, indicó lo siguiente en la respuesta al citado auto:

“Cada Contraloría Delegada General, Sectorial y la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, así como las Gerencias Nacionales cuentan con Direcciones que están bajo el mando de Directores, Nivel Directivo, Grado 03. Al revisar las funciones asociadas a cada Dirección desde las Contralorías Delegadas Generales y Sectoriales, dichos Directivos tienen un papel de liderazgo dentro de los macroprocesos misionales de: // 1. Gestión de Relaciones con los Grupos de Valor. // 2. Vigilancia Fiscal - Control Fiscal Concomitante y Preventivo VIG. // 3. Control Fiscal Micro CMI. // 4. Control Fiscal Macro CMA. // 5. Responsabilidad Fiscal y Resarcimiento del Daño al Patrimonio Público RDP. // En las áreas de apoyo, se tiene que intervienen desde su rol de liderazgo en los macroprocesos de: // 1. Gestión del Talento Humano GTH. // 2. Gestión de Recursos de la Entidad GRE [...] || Luego es evidente que siendo los Directores, Nivel Directivo, Grado 03 quienes tienen a cargo los objetivos de las direcciones, la importancia de su gestión está asociada al rol de liderazgo dentro de las mismas al orientar, dirigir y fijar los lineamientos de la gestión misional y administrativa”.

96. A partir de la información aportada por la Contraloría General de la República de “la versión 6.0 del Manual Específico de Funciones y Competencias, en lo que se refiere al cargo de Director Grado 03. (ANEXO 2)” es posible evidenciar que, si bien los objetivos específicos varían según la dirección a la cual se encuentran adscritos, todos los directores grado 03 tienen como “objetivo principal” dirigir, planear, implementar y hacer seguimiento a políticas, planes, programas y proyectos relacionados con su área de competencia, para asegurar el cumplimiento de la misión institucional, en los términos del objetivo de las direcciones, a que se hizo referencia previamente, y que se encuentra prescrito en el artículo 2 del Decreto Ley 2037 de 2019. En todos los casos, además, las “funciones esenciales” de estos cargos incluyen dirigir la gestión de la dependencia, liderar la formulación e implementación de

políticas y estrategias, supervisar el cumplimiento de objetivos y metas, y garantizar el uso óptimo de los recursos.

97. Si bien, como se deriva del objetivo de las direcciones de la CGR, en los términos de la disposición acusada, algunas de sus funciones se concentren en la aplicación de políticas y en su adecuado cumplimiento, hay un campo amplio para el direccionamiento de la entidad, que no riñe con el esquema de desconcentración, y que permite al presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el artículo 332 de la Ley 1955 de 2019, exceptuar de la carrera administrativa a sus directores. Así, aunque las funciones específicas de las direcciones de la CGR varían según el área de adscripción, todos los cargos comparten un rol estratégico y de dirección institucional, liderando políticas, planes y programas esenciales para el cumplimiento de la misión de la entidad.

98. Como conclusión de este apartado, la clasificación censurada satisface el criterio material a que se ha hecho referencia, a partir de una valoración conjunta de tres razones, en el contexto específico de la modificación que se realizó a la estructura de la CGR, producto del Acto Legislativo 04 de 2019, a saber: (i) el nivel jerárquico del empleo de director grado 03, (ii) los objetivos específicos adscritos por el presidente de la República a las direcciones y (iii) una apreciación integral de las funciones de quienes ejercen estos cargos.

(ii) La clasificación del empleo de director grado 03, como de libre nombramiento y remoción, también cumple, de manera subsecuente, las exigencias del “criterio subjetivo”, a que ha hecho referencia la jurisprudencia constitucional

99. El criterio subjetivo, en los términos de la jurisprudencia citada en el título E supra, precisa que un cargo se puede clasificar válidamente, desde la perspectiva de los artículos 125 y 268.10 de la Constitución, como de libre nombramiento y remoción, si implica “la confianza inherente al manejo de asuntos pertenecientes al exclusivo ámbito de la reserva y el cuidado que requieren cierto tipo de funciones, en especial aquellas en cuya virtud se toman las decisiones de mayor trascendencia para el ente de que se trata”.

100. De forma subsecuente con el título anterior, son tres las razones que permiten encontrar satisfechas las exigencias del criterio subjetivo, y, por lo tanto, considerar que el cargo de director grado 03 puede ser válidamente clasificado como de libre nombramiento y

remoción, en la medida en que requiere una especial confianza, más allá de la ordinaria de cualquier servidor público.

101. En primer lugar, esta especial confianza tiene como causa que el empleo que se estudia está adscrito al nivel más alto de la estructura organizativa de la entidad: el nivel directivo. Por tanto, no es el mismo compromiso y exigencia que se puede predicar de este tipo de servidores, que de la generalidad de los que integran la entidad, mayoritariamente conformada por empleos de carrera administrativa.

102. En segundo lugar, aunque las funciones específicas de las direcciones de la CGR varían según el área de adscripción, todos los cargos comparten un rol estratégico y de dirección institucional, liderando políticas, planes y programas esenciales para el cumplimiento de la misión de la entidad. Desde esta perspectiva, la clasificación como de libre nombramiento y remoción del empleo de director grado 03 no debilita la regla general de la carrera administrativa ni afecta los principios de mérito y transparencia. Por el contrario, esta clasificación se enmarca dentro del margen de configuración normativa del legislador extraordinario y se justifica por la necesidad de dotar a la entidad de figuras de dirección con capacidad de gestión, coordinación y liderazgo estratégico.

103. En tercer y último lugar, las dependencias a las cuales se adscriben los directores grado 03 representan una suerte de “columna vertebral” de la entidad, en la medida en que participan de manera transversal de la totalidad de las competencias que constitucionalmente se le atribuyen a la CGR . En esta medida, y ya que todos ellos se encuentran “bajo la permanente vigilancia y evaluación del Contralor General de la República”, en los términos de la disposición demandada, requieren acreditar una especial confianza, más allá de la ordinaria de cualquier servidor público.

104. En suma, la clasificación del empleo de director grado 03, de la planta de personal de la CGR, como de libre nombramiento y remoción, respeta la discrecionalidad legislativa y los límites constitucionales, ya que no subvierte la regla general de la carrera administrativa, y existen razones válidas, blindadas por la jurisprudencia constitucional, para encontrarla ajustada a los parámetros de los artículos 125 y 268.10 de la Constitución. Así, no prospera el cargo de la demanda, y, en consecuencia, la Sala declarará la exequibilidad de los apartados normativos acusados del inciso primero del artículo 2 del Decreto Ley 2037 de 2019.

### III. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE

Primero. INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo respecto del párrafo del artículo 2 del Decreto Ley 2037 de 2019, “por el cual se desarrolla la estructura de la Contraloría General de la República, se crea la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata y otras dependencias requeridas para el funcionamiento de la Entidad”, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE la expresión “por lo tanto, estarán a cargo de Directores de libre nombramiento y remoción” del artículo 2 del Decreto Ley 2037 de 2019, “por el cual se desarrolla la estructura de la Contraloría General de la República, se crea la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata y otras dependencias requeridas para el funcionamiento de la Entidad”, por los cargos examinados en la parte motiva de esta sentencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General