

Sentencia C-284/11

REGIMEN ESPECIAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Cargos de carrera administrativa

CARGOS DE LIBRE NOBRAMIENTO Y REMOCION DE LA CONTRALORIA GENERAL-Excepciones a la Carrera Administrativa restablecida en el artículo 125 de la Constitución

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia

ACTO JURIDICO DE LEGISLADOR ORDINARIO O EXTRAORDINARIO-Elementos para determinar si constituye una reproducción de un contenido normativo contrario a la Carta

Según lo establece el inciso segundo del artículo 243 de la Carta Política, que señala los efectos de los fallos de la Corte Constitucional, “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”. De conformidad con la disposición constitucional citada, para determinar si un acto jurídico del legislador, ordinario o extraordinario, constituye la reproducción de un contenido normativo contrario a la Carta, es preciso examinar tres elementos: (1) que se trate de un mismo sentido normativo, esto es, que el contenido material del texto examinado sea similar a aquel que fue declarado inexecutable por razones de fondo, teniendo en cuenta el contexto dentro del cual se ubica la norma examinada; (2) que el texto de referencia con el cual se compara la “reproducción” haya sido declarado inconstitucional por “razones de fondo”; y (3) que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de referencia en el juicio previo de la Corte. Cuando estos tres elementos se presentan, se está ante el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y, en consecuencia, la norma reproducida, también debe ser declarada inexecutable, pues la cosa juzgada limita la competencia del legislador para reproducir el contenido material de la norma contraria a la Carta Fundamental. Cuando el legislador desconoce esta prohibición, vulnera el mandato contenido en el artículo 243 de la Constitución Política.

CARRERA ADMINISTRATIVA COMO REGLA GENERAL FUNDADA EN EL MERITO-Potestad de

configuración limitada de legislador para establecer excepciones razonables

CARRERA ADMINISTRATIVA COMO REGLA GENERAL PARA EL INGRESO AL SERVICIO PUBLICO- Razón de ser en un Estado Social de Derecho

La Corte Constitucional ha explicado la razón de ser del mandato constitucional según el cual la carrera administrativa es la regla general para el ingreso al servicio público, en los términos siguientes: “La Constitución Política en su artículo 125 consagró como regla general para la vinculación de los servidores públicos a los empleos en los órganos y entidades del Estado el sistema de carrera, cuya finalidad es la de preservar la eficiencia y eficacia de la función pública, así como garantizar a los trabajadores del Estado la estabilidad en sus cargos y la posibilidad de promoción y ascenso, previo el lleno de las condiciones y requisitos que para el efecto exija la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. En todo caso, el propósito fundamental del sistema de carrera es garantizar el ingreso y ascenso en los cargos públicos en condiciones de igualdad a fin de hacer efectivos los principios en que se funda el Estado Social de Derecho”. En esa medida ha señalado la Corte Constitucional que la regla general para el acceso a los cargos públicos, es a través del sistema de méritos propio de la carrera administrativa. Ese carácter de regla general, directamente derivado de las previsiones constitucionales, ha sido reiterado en sucesivas sentencias de la Corporación que siempre ha recordado cómo, desde el propio texto constitucional, se justifica “la aplicación general de la carrera administrativa como mecanismo por excelencia para el acceso al empleo público”, lo cual se traduce en una “necesidad correlativa de interpretar restrictivamente las disposiciones que permiten excluir ciertos cargos de dicho régimen general”, para evitar así que, en contra de la Constitución, “la carrera sea la excepción y los demás mecanismos de provisión de cargos la regla general”. La posibilidad excepcional de sustraer ciertos cargos a la regla general de la carrera administrativa. El propio constituyente dispuso, en el texto del artículo 125 Superior, que pueden presentarse ciertas excepciones a la regla general de la carrera administrativa, específicamente para cuatro hipótesis: a) los empleos de elección popular; b) los de libre nombramiento y remoción; c) los trabajadores oficiales; y d) los demás que determine la ley.

POTESTAD DE CONFIGURACION LIMITADA DEL LEGISLADOR PARA DETERMINAR EXCEPCIONES
AL REGIMEN DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Jurisprudencia constitucional en relación con el

contenido y alcance

REGLA GENERAL DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA-Excepciones

El propio constituyente dispuso, en el texto del artículo 125 Superior, que pueden presentarse ciertas excepciones a la regla general de la carrera administrativa, específicamente para cuatro hipótesis: a) los empleos de elección popular; b) los de libre nombramiento y remoción; c) los trabajadores oficiales; y d) los demás que determine la ley.

LEGISLADOR-Competencia para definir los cargos de libre nombramiento y remoción no supone una facultad absoluta que pueda desvirtuar la propia regla general de la carrera administrativa/LEGISLADOR-Está facultado constitucionalmente para determinar las excepciones a la carrera administrativa, siempre y cuando no altere la naturaleza de las cosas

CLASIFICACION DE DETERMINADOS CARGOS PUBLICOS COMO DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION-Condicion alternativas no copulativas/CARRERA ADMINISTRATIVA-Excepciones introducidas por el Legislador a la regla general deben ser específicas, concretas y unívocas

Son dos las condiciones –alternativas, no copulativas- que habilitan al Legislador para clasificar un determinado cargo público como de libre nombramiento y remoción, ambas referidas a la naturaleza y funciones de cada cargo en particular: (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. Esta línea jurisprudencial fue inicialmente abierta con la sentencia C-195 de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), en la cual se explicaron los criterios de evaluación a aplicar para definir cuándo un empleo público puede ser de libre nombramiento y remoción: “En primer término que tenga fundamento legal; pero además, dicha facultad del legislador no puede contradecir la esencia misma del sistema de carrera, es decir, la ley no está legitimada para producir el efecto de que la regla general se convierta en excepción. En segundo lugar, debe haber un principio de razón suficiente que justifique al legislador para establecer excepciones a la carrera administrativa,

de manera que la facultad concedida al nominador no obedezca a una potestad infundada. Y, por último, no hay que olvidar que por su misma naturaleza, los empleos que son de libre nombramiento y remoción son aquellos que la Constitución establece y aquellos que determine la ley, (art. 125), siempre y cuando la función misma, en su desarrollo esencial, exija una confianza plena y total, o implique una decisión política. En estos casos el cabal desempeño de la labor asignada debe responder a las exigencias discrecionales del nominador y estar sometida a su permanente vigilancia y evaluación". La regla en cuestión fue precisada en la sentencia C-514 de 1994, en los siguientes términos: "Siendo la regla general la de la pertenencia a la carrera, según los mandatos constitucionales, las excepciones que la ley consagre solamente encuentran sustento en la medida en que, por la naturaleza misma de la función que se desempeña, se haga necesario dar al cargo respectivo un trato en cuya virtud el nominador pueda disponer libremente de la plaza, nombrando, confirmando o removiendo a su titular por fuera de las normas propias del sistema de carrera. Estos cargos, de libre nombramiento y remoción, no pueden ser otros que los creados de manera específica, según el catálogo de funciones del organismo correspondiente, para 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." Posteriormente, la misma ratio ha sido aplicada por la Corte en numerosos y sucesivos pronunciamientos en sede de control abstracto de constitucionalidad. En cuanto a las características del nivel de confianza especial exigido bajo el requisito (2), la jurisprudencia constitucional ha precisado que se trata de "aquella que por la naturaleza misma de las funciones a realizar demanda un mayor grado de reserva por parte de la persona que las cumple"; es decir, "en este último caso no se habla de la confianza inherente al cumplimiento de toda función pública, que constituye precisamente uno de los objetivos de la carrera pues el trabajador que es nombrado o ascendido por méritos va aquilatando el grado de fe institucional en su gestión, sino de 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". En otras palabras, la Corte ha exigido que la persona que ocupe un cargo de esta índole ofrezca "una garantía sobre el comportamiento reservado, prudente y sigiloso en la administración de los asuntos que se tramitan en el despacho de los referidos funcionarios a quienes prestan sus servicios directamente. // La

confianza que de esa forma se exige y con la finalidad señalada, debe ser cualificada”. En cada caso en particular, el cargo público ha de ser exceptuado de la carrera administrativa en forma específica y concreta por el Legislador; no han sido admitidas por la Corte disposiciones generales aplicables en abstracto a varios cargos públicos. La Corte ha exigido que las excepciones introducidas por el Legislador a la regla general de la carrera administrativa sean específicas, concretas y unívocas. Es de anotar que estas condiciones han sido aplicadas por la Corte al examen de cargos públicos en distintas entidades del Estado, incluyendo organismos de control como las Contralorías Departamentales. También debe notarse que la Corte ha empleado estas dos condiciones en forma alternativa, es decir, no ha exigido que estén presentes ambas al mismo tiempo en relación con un cargo en particular, sino que ha admitido que la presencia de una sola de ellas basta para justificar la decisión legislativa de exceptuarlo de la carrera administrativa y catalogarlo como de libre nombramiento y remoción.

CARGO DE GERENTE DEPARTAMENTAL DE CONTRALORIA-Nomenclatura y clasificación/CARGO DE GERENTE DEPARTAMENTAL DE CONTRALORIA-Es constitucionalmente admisible la exclusión del régimen de carrera administrativa

En cuanto a la nomenclatura y clasificación del cargo de Gerente Departamental, el Decreto Ley 269 de 2000 establece que se trata de un cargo del nivel directivo, nivel que “comprende los empleos a los cuales corresponde el desempeño de funciones de dirección general, de formulación de políticas y adopción de planes, programas y proyectos”. El Decreto Ley 267 de 2000 regula en sus distintas disposiciones el objetivo de las Gerencias Departamentales de la Contraloría. Los artículos 23 a 25 del Decreto citado, precisan con mayor detalle la posición y funciones de las Gerencias Departamentales, señalando que a través de estas dependencias se ejerce la desconcentración administrativa, en tanto base de la organización de la Contraloría General de la República, y son ellas las que establecen la presencia de la Entidad en todo el territorio nacional. Las competencias y funciones específicas de las Gerencias Departamentales son precisadas adicionalmente en el artículo 74 del Decreto Ley 267 de 2000. De esta descripción legal puede deducirse que es constitucionalmente admisible la exclusión del cargo de Gerente Departamental del régimen de carrera administrativa, en la medida en que en él concurren con claridad los dos elementos alternativos exigidos por la jurisprudencia constitucional: (i) Se trata de cargos directivos 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). (ii) Estos cargos tienen asignadas funciones directivas en cuyo ejercicio se participa en la formación y definición de las políticas públicas de la entidad. Pero además exigen un nivel especial y cualificado de confianza, adicional a la que se reclama de todo servidor público, por parte de quienes los desempeñen, 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. El ejercicio de sus funciones, que incluyen la dirección administrativa y financiera de la Contraloría en sus respectivas jurisdicciones, la representación de los Contralores Delegados y de la persona que ejerza el cargo de Contralor General “en los asuntos de enfoque, orientación y resultados de la vigilancia fiscal”, y velar por el buen funcionamiento del sistema de control interno dentro de la jurisdicción territorial correspondiente. Por las anteriores razones, la Corte concluye que el Legislador no excedió sus atribuciones constitucionales al excluir del régimen de carrera administrativa de la Contraloría a las Gerencias Departamentales, ya que se trata de un cargo cuya naturaleza y funciones son la propias de un empleo de libre nombramiento y remoción y en esa medida no se opone a la regla general del artículo 125 de la Constitución, en consecuencia, se declarará exequible el aparte correspondiente del Decreto-Ley 268 de 2000.

CARGO DE DIRECTOR DE OFICINA-Nomenclatura y clasificación

En cuanto a la nomenclatura y clasificación del cargo de Director de Oficina, el Decreto Ley 269 de 2000, lo clasifica como un empleo del nivel directivo, nivel que “[c]omprende los empleos a los cuales corresponde el desempeño de funciones de dirección general, de formulación de políticas y adopción de planes, programas y proyectos”. Sobre la ubicación y funciones de los Directores de Oficina en la Contraloría General, el Decreto Ley 267 de 2000 dispone en su artículo 11 que existirán varias dependencias de este tipo, todas en el Nivel Central y Superior de Dirección, dependientes del despacho del Contralor General. Dentro de

tal categoría se encuentran los Directores de (a) la Oficina Jurídica, (b) la Oficina de Control Interno, (c) la Oficina de Control Disciplinario, y (d) la Oficina de Comunicaciones y Publicaciones; y (2) dependientes del despacho del Vicecontralor, (e) la Oficina de Planeación, (f) la Oficina de Capacitación, Producción de Tecnología y Cooperación Técnica Internacional, y (g) la Oficina de Sistemas e Informática. En términos generales, el artículo 15 del Decreto Ley 267 de 2000 establece como objetivo de las oficinas: “(...) 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”. Se pasará entonces a analizar las funciones específicas asignadas a los diferentes empleos de Director de Oficina.

DIRECTOR DE OFICINA JURIDICA DE CONTRALORIA-Funciones

DIRECTOR DE OFICINA DE CONTROL DISCIPLINARIO DE CONTRALORIA-Funciones

DIRECTOR DE OFICINA DE COMUNICACIONES Y PUBLICACIONES-Funciones

DIRECTOR DE LA OFICINA DE PLANEACION DE CONTRALORIA-Funciones

DIRECTOR DE LA OFICINA DE CAPACITACION, PRODUCCION DE TECNOLOGIA Y COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL DE CONTRALORIA-Funciones

DIRECTOR DE LA OFICINA DE SISTEMAS E INFORMATICA DE CONTRALORIA-Funciones

ASESOR DE DESPACHO DE CONTRALORIA-Nomenclatura y clasificación

CARGO DE NIVEL DIRECTIVO DE CONTRALORIA-Nomenclatura y clasificación/CARGO DE NIVEL DIRECTIVO DE LA CONTRALORIA-Naturaleza de las funciones asignadas

CARGOS DE GERENTE DEPARTAMENTAL, DIRECTOR DE OFICINA Y ASESOR DE DESPACHO EN CONTRALORIA GENERAL DE LA NACION-Corresponden a aquellos con respecto a los cuales es admisible la exclusión del régimen de la carrera, dado el nivel jerárquico que ocupa la naturaleza de las funciones asignadas

CARGO DE NIVEL DIRECTIVO DE CONTRALORIA-No existe razón suficiente para que la provisión de estos cargos se haga de manera discrecional y no mediante concurso, propio de la carrera administrativa

Referencia: expediente D-8249

Accionante: José Antonio Galán Gómez

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 (parcial) 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”.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., trece (13) de abril de dos mil once (2011)

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

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano José Antonio Galán Gómez, demandó las expresiones “Gerente Departamental,” “Director,” “Director de Oficina,” y “Asesor de Despacho” contenidas en 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”, por considerar que tales apartes contrarían los artículos 113, 125 y 268, numeral 10 de la Constitución Política.

Mediante Auto del 22 de septiembre de 2010, la demanda de la referencia fue admitida.

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

I. NORMAS DEMANDADAS

El texto de las expresiones demandadas, tal como aparece publicado en el Diario Oficial No. 43.905, del 22 de febrero de 2000, es el siguiente:

DECRETO 268 DE 2000

(febrero 22)

Diario Oficial No. 43.905, del 22 de febrero de 2000

“Por el cual se dictan las normas del régimen especial de la carrera administrativa de la Contraloría General de la República.

(...)

ARTICULO 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

(...)”.

(Negrilla y subrayas fuera del texto).

I. LA DEMANDA

El demandante considera que los apartes en negrilla y subrayados violan el Preámbulo y los artículos 113, 125 y 268 numeral 10 de la Constitución Política, por cuanto reproduce una disposición declarada inexecutable mediante sentencias C-514 de 1994 y C-405 de 1995.

Según el accionante, en la sentencia C-514 de 1994, la Corte consideró inexecutable excluir de los cargos de carrera, entre otros, a los siguientes cargos de la Contraloría General: Director Seccional, Asesor, Director, Jefe de División, Jefe de División Seccional, Rector, Vicerrector, Secretario general grado 12, por considerar que se violaba el sistema de carrera administrativa consagrado en la Constitución. Ahora el ciudadano expone que los cargos mencionados en el Decreto Ley, tales como Gerente Departamental, Director, Director de Oficina y Asesor de Despacho no deben ser excluidos de la carrera administrativa, porque son de carácter esencialmente técnico y no hay una justificación suficiente para sustraerlos del régimen de carrera de la Contraloría General, razón por la cual en su concepto se violó la Constitución al considerarlos como de libre nombramiento y remoción. Más específicamente dice:

“[n]uestra jurisprudencia constitucional ha considerado que los cargos correspondientes a los agentes políticos en la Administración Nacional y Local, por ser precisamente de carácter político y de confianza, implican la permanente posibilidad de proveerlos libremente, sin las limitaciones propias de la carrera administrativa o de otros sistemas de provisión y retiro como sería el período. Que en los casos de nombramiento y retiro de agentes políticos es preciso hablar de facultad discrecional del nominador.

“Mientras que por el contrario, los empleados que desempeñan funciones no de agentes políticos sino meramente administrativos, son de carrera.

“[N]o se encuentra razón, enmarcada dentro del espíritu mencionado, para extraer de la carrera los cargos de Gerente Departamental, Director, Director de Oficina, Asesor de Despacho de la Contraloría General de la República, que por su naturaleza no corresponden a funciones de dirección, manejo o confianza, o de agentes políticos, habida consideración de que la Contraloría General de la república, por definición que trae la misma Carta Política en su artículo 267, es una entidad de carácter técnico[.]

“[L]os empleos subrayados en la norma acusada transcrita son compatibles con la carrera y no se observa aceptable excluirlos de la carrera especial en ese ente de carácter técnico, menos cuando en la sentencia antes mencionada (C405/95) el magistrado ponente establece claramente que dichos cargos no comprenden responsabilidades que deban ubicarse en la órbita de un funcionario cuyo ingreso, permanencia o retiro de los cuadros de la entidad corresponda a la decisión discrecional del nominador, las funciones de estos cargos no son de aquellas que conduzcan a la adopción de políticas de la entidad, no implican confianza especial, ni responsabilidad de aquel tipo que reclame el mecanismo de libre nombramiento y remoción.

“Estos cargos dan aplicación a conocimientos técnicos, académicos y especializados, que cumplen una función de asesoría y gestión al interior de la contraloría que son resultado de un ejercicio prolongado y requieren entonces conocimientos especializados y técnicos, acordes con la función constitucional asignada a la Contraloría.

“La norma acusada no está en armonía con lo dispuesto por los artículos 120 y 121 de la Ley 106/93, que son desarrollo y aplicación de lo señalado en los artículos 125 y 168-10 de la Carta. Normas que disponen claramente la creación de la carrera administrativa, así como su objeto”.

Para ilustrar su afirmación, el demandante señala que lo que hizo el legislador excepcional fue hacer un cambio de denominación de los cargos, sin modificar las funciones que cumplían, y por esa misma razón fue declarado inexecutable el artículo 122 de la Ley 106 de 1993, por consagrar como empleos de libre nombramiento y remoción varios cargos que debían ser de carrera.

I. INTERVENCIONES

1. Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República interviene, mediante apoderado judicial, en el proceso de la referencia, para defender la exequibilidad de las expresiones acusadas.

Resalta el apoderado de la Contraloría que el demandante se limitó a afirmar que las expresiones demandadas son similares a las declaradas inexequibles en la sentencia C-405 de 1995, pero que no se está misma en realidad ante los mismos cargos, ya que la actual es una estructura diferente y con funciones distintas, por lo que no pueden ser asimilados.

A continuación recuerda que tal como lo establece el artículo 125 Superior, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa para determinar cuáles cargos son de libre nombramiento y remoción, margen que debe ejercer con estricta sujeción a los mandatos constitucionales. En el caso de los cargos de Gerente Departamental, Director, Director de Oficina y Asesor de Despacho, asegura que para poder determinar si su naturaleza y funciones son las propias de cargos de libre nombramiento y remoción es preciso indagar su ubicación dentro de la estructura administrativa de la Contraloría, y sus responsabilidades. Cita la Resolución Orgánica No. 5044 de marzo 9 de 2000, “por la cual se establecen criterios generales para los cargos de la planta general, las funciones y requisitos para el desempeño de los mismos en cada una de las dependencias de la estructura organizacional de la Contraloría General de la República,” y concluye que dado que las expresiones demandadas se refieren a cargos que “tienen funciones de dirección general, formulación de políticas, adopción de planes, programas y proyectos, así como funciones de asesoría para la determinación de políticas institucionales que requieren especial confianza, en esa medida haber sido considerados cargos de libre nombramiento y remoción se adecua al precepto constitucional.”

1. Departamento Administrativo de la Función Pública

El Departamento Administrativo de la Función Pública intervino en el proceso de la referencia, mediante apoderado judicial, con el fin de defender la constitucionalidad de las expresiones demandadas.

Señala en primer lugar, que no existe posibilidad de asimilar las disposiciones que regulaban la clasificación de empleos de la Contraloría General de la República, a través de los artículos 120 y 121 de la Ley 106 de 1993, dado que estas fueron derogadas expresamente por el Decreto Ley 268 de 2000. Para ello muestra cómo la regulación antitécnica contenida en la Ley 106 de 1993, ubicaba los empleos de director y de asesor de manera simultánea como cargo de nivel directivo y de nivel profesional, por lo cual la Corte Constitucional declaró su inexecutable mediante sentencias C-514 de 1994 y C-405 de 1995. Por lo anterior, el interviniente solicita un fallo inhibitorio por ausencia material de un cargo de constitucionalidad.

De manera subsidiaria pide que las expresiones demandadas sean declaradas exequibles, como quiera que se refieren a empleos cuyo ejercicio implica especial confianza y tienen asignadas funciones de dirección general, de formulación de políticas o de asesoría para la determinación de políticas institucionales, y por lo mismo pueden ser cargos de libre nombramiento y remoción. Para sustentar su posición, cita las definiciones de objetivos, responsabilidades y funciones expresamente asignadas a los cargos de Gerente Departamental, Director, Director de Oficina y Asesor de Despacho.

1. Academia Colombiana de Jurisprudencia

En opinión de la Academia, siguiendo la línea jurisprudencial fijada en las sentencias C-514 de 1994 y 405 de 1995, los empleos de Gerente Departamental, Director, Director de Oficina y Asesor de Despacho, no pueden ser sustraídos del régimen de carrera, pues no cumple con los criterios fijados por la jurisprudencia. “Si bien se pudiera aceptar que dentro de las funciones de los distintos cargos analizados se puede convenir que todas ellas contribuyen en la formulación de políticas y la determinación de planes y programas de ciertas áreas de la institución, la ubicación de todos ellos dentro de la estructura general del organismo no les permite trazar los derroteros institucionales fundamentales ni formular directivas de forzoso acatamiento que impliquen compromiso para la Contraloría en la integridad de su función, lo

cual se halla reservado a las instancias de dirección de la misma. Así las cosas, los funcionarios vinculados a los cargos atacados por inconstitucionales, 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, por lo que su vinculación no requiere de los niveles de confianza laboral necesaria para ser ubicados fuera del marco general y prevalente de la carrera administrativa. En síntesis (...) debe haber un principio de razón suficiente que justifique al legislador para establecer excepciones a la carrera administrativa, de manera que la facultad concedida al nominador no obedezca a una potestad infundada; se debe recordar que por su propia naturaleza, los empleos que son de libre nombramiento y remoción son aquellos que la Constitución establece y los que determine la ley, siempre y cuando la función misma, en su desarrollo esencial, exija una confianza plena y total, o implique una decisión política.”¹

1. Intervenciones ciudadanas

Dos ciudadanas intervienen para coadyuvar la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, reiterando los argumentos presentados por el demandante en relación con el supuesto desconocimiento de la sentencia C-405 de 1995 al reproducir un texto declarado inexecutable.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, mediante concepto N° 5049 del 16 de noviembre de 2010 solicitó a la Corte Constitucional declarar exequibles las expresiones “Gerente Departamental, Director y Asesor de Despacho,” contenidas en el artículo 3º del Decreto Ley 268 de 2002, por los aspectos analizados, y estarse a lo resuelto en la sentencia C-514 de 1994 en relación con la expresión “Gerente de oficina” del artículo 3º del Decreto Ley 268 de 2002. Las siguientes son las razones de su solicitud.

Señala el representante del Ministerio Público que para analizar si los cargos de Gerente Departamental, Director, Director de Oficina y Asesor de Despacho, pueden ser clasificados

como de libre nombramiento y remoción, sin contravenir con lo dispuesto en el Preámbulo y en los artículos 113, 125 y 268, numeral 10, de la Constitución, “es necesario examinar las tareas que les son propias, valga decir, si cumplen funciones de naturaleza directiva, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o que requieren la confianza necesaria para el manejo de asuntos pertenecientes al exclusivo ámbito de la reserva y el cuidado que necesitan cierto tipo de funciones, particularmente aquellas en cuya virtud se toman las decisiones de mayor trascendencia para el organismo respectivo”.

En relación con el cargo de Director de Oficina indica el Procurador que éste pertenece al nivel directivo según lo que establece el Decreto Ley 269 de 2000, en su artículo 5º, el cual “agrupa los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza y tienen asignadas funciones de asesoría para la determinación de políticas institucionales, y aquellos cuyas funciones consisten en asistir, aconsejar y asesorar en materia de gestión a las dependencias directivas de la Entidad” (artículo 4, Decreto Ley 269 de 2000), y con base en ello concluye que se trata de un cargo que reúne las características propias de los cargos de libre nombramiento y remoción.

Para el Procurador, tal conclusión se confirma al examinar las funciones de las oficinas de la Contraloría General de la República, entre las cuales se encuentran la Oficina Jurídica, la de Control Interno y la de Control Disciplinario, y resalta que todas ellas forman parte del nivel superior de dirección y su objetivo es 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, de conformidad con lo que establece el artículo 15 del Decreto Ley 267 de 2000. Agrega que todas las funciones asignadas a estas oficinas son de confianza y manejo, según lo que establecen los artículos 42 a 50 del Decreto Ley citado. Recuerda el Ministerio Público que respecto del cargo de Director de Oficina, existe cosa juzgada material, “pues en la Sentencia C-514 de 1994 se declara exequible una norma semejante a la ahora demandada, por razones se siguen siendo válidas en la actualidad, y en especial porque este cargo cumple funciones de manejo y confianza, propias de los cargos de libre nombramiento y remoción.”

Agrega la Vista Fiscal que lo dicho sobre el cargo de Director de Oficina puede también predicarse de las Direcciones, pues éstas forman parte de las Contralorías Delegadas y su

objetivo es, según lo establece el artículo 17 del Decreto 267 de 2000, orientar y dirigir el conjunto de labores y actividades que demande el ejercicio de las funciones asignadas en el ámbito de su competencia y responder por los resultados de la gestión misional o administrativa, por la conducción institucional, y por la orientación de las políticas y su formulación. Con base en lo anterior, concluye que el titular de las Direcciones pertenece al nivel directivo, de confianza y manejo de la Contraloría General de la República y, por lo tanto, se trata de un empleo de libre nombramiento y remoción que cabe dentro de la excepción a la regla general consagrada en el artículo 125 superior.

En cuanto al cargo de Gerente Departamental, resalta el Procurador que se trata también de un cargo directivo según lo que establece el artículo 18 del Decreto Ley 267 de 2000, y por lo mismo puede ser de libre nombramiento y remoción sin contradecir el artículo 125 Superior, dado que, de conformidad con el artículo 17 del mismo Decreto, tiene por función primordial representar a la Contraloría General de la República en el territorio de su jurisdicción y para este efecto, conducen la política institucional de la Contraloría en el ámbito territorial de que se trate, bajo la inmediata supervisión del Contralor General y representan a las contralorías delegadas en las materias que se consagran en el decreto mencionado o las que determine el Contralor General.

Por lo expuesto, el Ministerio Público solicita lo siguiente:

“Declarar EXEQUIBLES las expresiones “Gerente Departamental, Director... y Asesor de Despacho”, contenidas en el artículo 3º del Decreto Ley 268 de 2002, por los aspectos aquí analizados.

Estar a lo resuelto en la Sentencia C-514 del 16 de noviembre de 1994, en cuanto a la expresión “Gerente de Oficina” del artículo 3º del Decreto Ley 268 de 2002. En caso de que la Corte considere que no ha operado la cosa juzgada material, el Ministerio Público le solicita declarar la exequibilidad de la citada expresión, por las razones señaladas en este concepto”.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 Superior, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

1. El problema jurídico

De conformidad con lo anterior, corresponde a la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico:

¿Resulta contrario a los artículos 113, 125 y 268 numeral 10 de la Constitución Política, el que el legislador extraordinario haya establecido en el 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”, como cargos de libre nombramiento y remoción de los empleos de Gerente Departamental, Director, Director de Oficina y Asesor de Despacho?

Con el fin de examinar el anterior problema jurídico, la Corte recordará la doctrina constitucional en relación con la potestad de configuración limitada del legislador para determinar excepciones al régimen de carrera administrativa, en particular para el caso de empleos de libre nombramiento y remoción de la Contraloría General de la República; a este respecto se reiterará la línea jurisprudencial desarrollada por esta Corporación en relación con el contenido y alcance del artículo 125 de la Carta Política. A continuación, se analizará la naturaleza, funciones y responsabilidades de los distintos empleos demandados, para determinar si el legislador extraordinario desconoció los preceptos constitucionales que regulan el régimen de carrera.

Dado que el accionante ha resaltado expresamente que las disposiciones demandadas reproducen un texto declarado inexecutable, la Corte Constitucional se ocupará de manera preliminar de analizar si se ha producido el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

1. Cuestión preliminar: inexistencia de cosa juzgada constitucional

Según el accionante, los apartes demandados resultan contrarios a la Constitución porque reproducen un texto declarado inexecutable por la Corte Constitucional en las sentencias C-514 de 1994 y C-405 de 1995.

En la sentencia C-514 de 1994,² la Corte Constitucional declaró la inexecutable de varias expresiones del artículo 122 de la Ley 106 de 1993,³ “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,” por considerar que no existía razón suficiente para excluir del régimen de carrera empleos que por su naturaleza, jerarquía y funciones no correspondían a cargos de libre nombramiento y remoción. En ese entonces la Corte resolvió:

Segundo.- Declárase EXEQUIBLE la referencia de la misma norma al cargo de Jefe de Oficina.

Tercero.- Decláranse INEXEQUIBLES, en el artículo 94 de la Ley 106 de 1993, las expresiones “de libre nombramiento del Contralor”.

A su turno, en la sentencia C-405 de 1995,⁴ la Corte declaró inexecutable la clasificación de los cargos de Secretario Administrativo, Director Seccional, Asesor, Director, Jefe de División, Jefe de División Seccional, Rector, Vicerrector y Secretario General Grado 12, como de libre nombramiento y remoción, contenida 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”. En esa misma ocasión, la Corporación encontró ajustada a la Constitución la clasificación de los cargos de Vicecontralor, Secretario General, Director General y Secretario Privado como de libre nombramiento y remoción, y decidió estarse a lo resuelto en la sentencia C-514 del 16

de noviembre de 1994, en cuanto los cargos de jefe de oficina, jefe de unidad, jefe de unidad seccional, profesional universitario grados 13 y 12 y coordinador. La Corte resolvió en la Sentencia, expresamente lo siguiente:

“Primero. Estése a lo resuelto en la sentencia C-514 del 16 de noviembre de 1994, en cuanto a las expresiones que se subrayan del artículo 122 de la Ley 106 de 1993:

“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, que fueron declarados inexecutable, salvo la que se refiere al Jefe de Oficina que fue declarada executable.

Jefe de Oficina,

Jefe de Unidad,

Jefe de Unidad Seccional,

Profesional Universitario grados 13 y 12, y

Coordinador”.

Segundo. Declarar que son executable las siguientes expresiones que se subrayan del artículo 122 de la Ley 106 de 1993, salvo la que se refiere al cargo de Secretario Administrativo que se declara inexecutable:

“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,

Secretario Privado

Tercero.- Declarar que son inexecutable las expresiones que se subrayan del artículo 122 de la Ley 106 de 1993:

“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:

Director Seccional

Asesor,

Director,

Jefe de División

Jefe de División Seccional

Rector,

Vicerrector

Secretario General Grado 12”.

Cuarto: Declarar inexecutable el inciso final del artículo 122 de la Ley 106 de 1993, que dice así:

“El personal que dependa directamente de los despachos del Contralor General, Vicecontralor, Secretario General, Secretario Administrativo y el Auditor General”.

Según el accionante, las expresiones “Gerente Departamental,” “Director,” “Director de Oficina,” y “asesor de despacho” contenidas en 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”, reproducen los textos declarados inexecutable. Si bien existe alguna similitud entre los contenidos ahora demandados y algunos de los cargos declarados inexecutable, e incluso se emplea la misma expresión “Director”, tanto 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”, como en el artículo 3 del Decreto Ley 268 de 2000, de la simple denominación de los mismos no es posible inferir, prima facie, que se trata de igual contenido normativo.

Según lo establece el inciso segundo del artículo 243 de la Carta Política, que señala los efectos de los fallos de la Corte Constitucional,

“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”.

De conformidad con la disposición constitucional citada, para determinar si un acto jurídico del legislador, ordinario o extraordinario, constituye la reproducción de un contenido normativo contrario a la Carta, es preciso examinar tres elementos: (1) que se trate de un mismo sentido normativo, esto es, que el contenido material del texto examinado sea similar a aquel que fue declarado inexecutable por razones de fondo, teniendo en cuenta el contexto dentro del cual se ubica la norma examinada;⁵ (2) que el texto de referencia con el cual se compara la “reproducción” haya sido declarado inconstitucional por “razones de fondo”;⁶ y (3) que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de referencia en el juicio previo de la Corte.⁷

Cuando estos tres elementos se presentan, se está ante el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y, en consecuencia, la norma reproducida, también debe ser declarada inexecutable, pues la cosa juzgada limita la competencia del legislador para reproducir el contenido material de la norma contraria a la Carta Fundamental. Cuando el legislador desconoce esta prohibición, vulnera el mandato contenido en el artículo 243 de la Constitución Política.

En el asunto bajo estudio, aunque se cumplirían dos de los tres requisitos señalados, esto es, que (i) la norma se refiere al mismo contenido material - la regulación del régimen de carrera de la Contraloría General de la República -, y (ii) que las disposiciones constitucionales que

servieron de referencia para el juicio previo subsisten, sin embargo, no es posible determinar con la simple lectura de los términos empleados por el legislador extraordinario para señalar cuáles cargos son de libre nombramiento y remoción, a pesar de su similitud con algunos de los utilizados en el pasado, si éstos efectivamente reproducen un texto declarado inexecutable.

En efecto, aunque el texto de ambas disposiciones contienen denominaciones similares, en la medida en que, por ejemplo, tanto el Decreto Ley 268 de 2000 como la Ley 106 de 1993 se refieren al cargo de “Director” y con respecto al cargo de “Asesor” incluido en la Ley 106 de 1993, en el Decreto Ley 268 de 2000 se establece la denominación de un cargo de “Asesor de Despacho”, esta semejanza no implica que se trate de disposiciones con igual contenido normativo, ya que el Decreto Ley 268 de 2000 se enmarca dentro de una estructura institucional nueva y distinta para la Contraloría, y derogó expresamente las disposiciones preexistentes de la Ley 106 de 1993.

Tal y como lo señalan acertadamente ante la Corte los representantes de la Contraloría General de la República y del Departamento Administrativo de la Función Pública, las normas acusadas en la presente oportunidad fueron expedidas por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 573 de 2000 para “modificar la estructura de la Contraloría General de la República; determinar el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de la Contraloría General de la República (...); dictar las normas sobre la carrera administrativa especial de que trata el ordinal 10 del artículo 268 de la Constitución Política y establecer todas las características que sean competencia de la ley referente a su régimen de personal”; es decir, se trata de normas con rango de Decreto Ley. En ejercicio de esta atribución legislativa, el Gobierno expidió un sistema normativo constituido por tres Decretos Leyes, a saber, el Decreto Ley 267 de 2000, “Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”; el 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”, demandado parcialmente en el presente proceso; y el Decreto Ley 269 de 2000, “Por el cual se establece la nomenclatura y clasificación de los empleos de la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones”. Estos tres Decretos Leyes, al establecer la nueva organización institucional de la Contraloría General de la

República, deben ser leídos e interpretados en su conjunto, como de hecho lo hará la Corte a lo largo de la presente sentencia. Lo que resulta claro, para efectos de determinar si existe cosa juzgada constitucional en el caso bajo estudio, es que el Decreto Ley 268 de 2000, al regular el régimen de la carrera administrativa de la Contraloría General de la República, se basa en una estructura institucional que fue fijada en el Decreto Ley 267 de 2000, y que por lo mismo es nueva y distinta a la que existía previamente, regulada bajo la Ley 106 de 1993, con diferentes ubicaciones estructurales y diversas funciones para los cargos públicos.

El hecho de que se trata de una norma con un contenido distinto al de la Ley 106 de 1993 resulta confirmado por la circunstancia de que tanto el Decreto Ley 268 de 2000, como los otros dos Decretos Leyes que forman parte del mismo conjunto normativo, derogaron, como ya se dijo, expresamente varias disposiciones de la Ley 106/93, entre las cuales se cuentan las normas que fueron objeto de control constitucional en las sentencias C-514/94 y C-405/95. Así, (a) el Decreto Ley 267 de 2000, en su artículo 87, derogó expresamente los Títulos I (“De la organización, estructura orgánica y funciones”) y II (“Estructura interna y funciones por dependencia de la Contraloría General de la República”), así como el artículo 101 (“Del control fiscal”) de la Ley 106 de 1993; (b) el Decreto Ley 268 de 2000, en su artículo 52, derogó expresamente los artículos 110 (“Del movimiento de personal con ocasión de la nueva planta”), 111 (“De la terminación de la vinculación”) y 112 (“De los empleados públicos que desempeñen cargos de carrera y no han sido escalafonados y se les suprime el cargo”), así como el Título VI (“Del Sistema de Carrera Administrativa para la Contraloría General de la República”) de la Ley 106 de 1993, título éste en el cual se encuentra inscrito el artículo 122 que fue objeto de control constitucional en las sentencias C-514/94 y C-405/95; y (c) el Decreto Ley 269 de 2000, en su artículo 11, derogó expresamente los artículos 102 a 105 de la Ley 106 de 1993. Por lo tanto, no existe hoy la posibilidad de asimilar las disposiciones que regulaban la clasificación de empleos de la Contraloría General de la República en la Ley 106 de 1993 a las que regulan la estructura institucional y la clasificación de empleos en el Decreto 268 de 2000.

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, según se ilustra en la tabla siguiente:

Cargo

Nivel

Funciones

Cargo

Nivel

Funciones

Director

(Ley 106/93) Sentencias

C-514/94 y

C-405/95

Directivo

Ejecutivo

“En lo que toca con el Director, el párrafo segundo del artículo 105 de la Ley 106 de 1993 establecía que la denominación de director, en el nivel ejecutivo, pertenece 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. // (El artículo 105 fue derogado por el artículo 11 del Decreto Ley 269 de 2000). El artículo 59 de la Ley 106 de 1993, difería al Contralor General la asignación de las funciones que el Centro debía cumplir. Las que el aludido Director desempeñaba se encontraban señaladas en el artículo 25 de la Resolución 03398 de 1994, expedida por el Contralor, y, 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, entre

otros; a la asignación y evaluación de trabajos y estudios. Compete al Director, además, las funciones de colaborar con las restantes dependencias, presentar a la consideración del Contralor los nombres del personal docente y algunas otras tareas de índole académica. (Este artículo fue derogado por el artículo 87 del Decreto Ley 267 de 2000).

Director (Decreto-Ley 268/00)

Directivo

Bajo la nueva estructura institucional de la Contraloría General de la República los cargos públicos de “Director”, fueron Clasificados en el nivel directivo, cada dirección con sus propias funciones, establecidas en el Decreto-Ley 267/00 artículos 52, 53, 56, 57, 59, 60, 61, 63, 64, 66, 67 y 68.

En cuanto al cargo de “Asesor”, al que se refería la Ley 106 de 1993, no conservan los Decretos Leyes 268 y 269 de 2000, una denominación idéntica, ya que se refieren al “Asesor de Despacho”; y corresponde este empleo a un nivel definido, con respecto al ambiguo que bajo la vigencia de la Ley 106 de 1993, tenía el cargo de Asesor.

Cargo

Nivel

Funciones

Cargo

Nivel

Funciones

Asesor

(Ley 106/93)

Sentencias

C-514/94 y

C-405/95

En lo que respecta al cargo de asesor, el artículo 105 de la Ley 106 de 1993, establecía esa denominación en el nivel directivo (El artículo 105 fue derogado por el artículo 11 del Decreto Ley 269 de 2009).

Asesor de Despacho

(Decreto-Ley 268/00 - Decreto-Ley 269/00)

Asesor

Bajo la nueva estructura institucional de la Contraloría los cargos públicos de asesor de Despacho pertenecen al nivel asesor, vinculado a los despachos de la persona que se desempeñe como contralor o vicecontralor. Conforme lo establece el Decreto Ley 269/00, el nivel asesor “[a]grupa los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza y tienen asignadas funciones de asesoría para la determinación de políticas institucionales, y aquellos cuyas funciones consisten en asistir, aconsejar y asesorar en materia de gestión a las dependencias directivas de la Entidad”.

Al no tratarse de normas con el mismo contenido normativo que aquellas que fueron examinadas en las sentencias C-514/94 y C-405/95, por cuanto se refieren a dos estructuras institucionales diferentes de la Contraloría General de la República, la Corte considera que no ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, y en consecuencia es competente para pronunciarse en la presente sentencia sobre la constitucionalidad de las disposiciones acusadas del Decreto Ley 268 de 2000.

En el caso concreto es preciso examinar frente a cada empleo cuestionado, si su naturaleza, funciones y responsabilidades son en realidad incompatibles con el sistema de carrera o si por el contrario se erigen como excepciones legítimas al régimen de carrera. Ante esta circunstancia, pasa la Corte Constitucional a analizar materialmente las disposiciones acusadas para determinar si resultan contrarias al artículo 125 Superior.

1. La carrera administrativa como regla general fundada en el mérito, y la potestad de configuración limitada del legislador para establecer excepciones razonables. Reiteración de jurisprudencia

El artículo 125, inciso 1, de la Constitución Política establece: “Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.”

Interpretando el alcance de este mandato constitucional, la Corte ha desarrollado a lo largo de numerosas sentencias una sólida línea jurisprudencial sobre la razón de ser de la carrera administrativa en tanto regla general y principio constitucional que orienta “el ingreso, la permanencia, la promoción y el retiro en los diferentes empleos del Estado”⁸, así como sobre la posibilidad que tiene el legislador de exceptuar cierto tipo de cargos de dicha regla general, y específicamente sobre las condiciones que se deben llenar para que un determinado cargo público pueda ser clasificado por la ley como de “libre nombramiento y remoción”. Esta clara línea jurisprudencial será resumida y reiterada en el presente proceso de constitucionalidad.

4.1. La carrera administrativa como regla general para el ingreso al servicio público: razón de ser en un Estado Social de Derecho.

La Corte Constitucional ha explicado la razón de ser del mandato constitucional según el cual la carrera administrativa es la regla general para el ingreso al servicio público, en los términos siguientes:

“La Constitución Política en su artículo 125 consagró como regla general para la vinculación de los servidores públicos a los empleos en los órganos y entidades del Estado el sistema de carrera, cuya finalidad es la de preservar la eficiencia y eficacia de la función pública, así como garantizar a los trabajadores del Estado la estabilidad en sus cargos y la posibilidad de promoción y ascenso, previo el lleno de las condiciones y requisitos que para el efecto exija la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. En todo caso, el propósito fundamental del sistema de carrera es garantizar el ingreso y ascenso en los cargos públicos en condiciones de igualdad a fin de hacer efectivos los principios en que se funda el Estado

Social de Derecho”9.

En esa medida ha señalado la Corte Constitucional que la regla general para el acceso a los cargos públicos, es a través del sistema de méritos propio de la carrera administrativa. Ese carácter de regla general, directamente derivado de las previsiones constitucionales, ha sido reiterado en sucesivas sentencias de la Corporación que siempre ha recordado cómo, desde el propio texto constitucional, se justifica “la aplicación general de la carrera administrativa como mecanismo por excelencia para el acceso al empleo público”, lo cual se traduce en una “necesidad correlativa de interpretar restrictivamente las disposiciones que permiten excluir ciertos cargos de dicho régimen general”,¹⁰ para evitar así que, en contra de la Constitución, “la carrera sea la excepción y los demás mecanismos de provisión de cargos la regla general”.¹¹

4.2. La posibilidad excepcional de sustraer ciertos cargos a la regla general de la carrera administrativa.

El propio constituyente dispuso, en el texto del artículo 125 Superior, que pueden presentarse ciertas excepciones a la regla general de la carrera administrativa, específicamente para cuatro hipótesis: a) los empleos de elección popular; b) los de libre nombramiento y remoción; c) los trabajadores oficiales; y d) los demás que determine la ley.

4.3. Las condiciones para clasificar determinados cargos como de libre nombramiento y remoción.

En numerosos pronunciamientos, la Corte ha explicado que la competencia del Legislador para definir los cargos de libre nombramiento y remoción no es una atribución de tipo absoluto, por medio de la cual se pueda hacer nugatoria la regla general de la carrera administrativa. A este respecto la Corporación ha sostenido que “la competencia legislativa para la definición de cargos de libre nombramiento y remoción no supone una facultad absoluta que pueda desvirtuar la propia regla general de la carrera administrativa”¹², y que el Legislador está “facultado constitucionalmente para determinar las excepciones a la carrera administrativa, siempre y cuando no altere las naturaleza de las cosas, es decir, mientras no invierta el orden constitucional que establece como regla general la carrera administrativa, ni afecte tampoco la filosofía que inspira este sistema”.¹³

En síntesis, son dos las condiciones –alternativas, no copulativas- que habilitan al Legislador para clasificar un determinado cargo público como de libre nombramiento y remoción, ambas referidas a la naturaleza y funciones de cada cargo en particular:

(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.

Esta línea jurisprudencial fue inicialmente abierta con la sentencia C-195 de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), en la cual se explicaron los criterios de evaluación a aplicar para definir cuándo un empleo público puede ser de libre nombramiento y remoción:

“En primer término que tenga fundamento legal; pero además, dicha facultad del legislador no puede contradecir la esencia misma del sistema de carrera, es decir, la ley no está legitimada para producir el efecto de que la regla general se convierta en excepción. En segundo lugar, debe haber un principio de razón suficiente que justifique al legislador para establecer excepciones a la carrera administrativa, de manera que la facultad concedida al nominador no obedezca a una potestad infundada. Y, por último, no hay que olvidar que por su misma naturaleza, los empleos que son de libre nombramiento y remoción son aquellos que la Constitución establece y aquellos que determine la ley, (art. 125), siempre y cuando la función misma, en su desarrollo esencial, exija una confianza plena y total, o implique una decisión política. En estos casos el cabal desempeño de la labor asignada debe responder a las exigencias discrecionales del nominador y estar sometida a su permanente vigilancia y evaluación”.

La regla en cuestión fue precisada en la sentencia C-514 de 1994,¹⁴ en los siguientes términos:

“Siendo la regla general la de la pertenencia a la carrera, según los mandatos constitucionales, las excepciones que la ley consagre solamente encuentran sustento en la medida en que, por la naturaleza misma de la función que se desempeña, se haga necesario dar al cargo respectivo un trato en cuya virtud el nominador pueda disponer libremente de la plaza, nombrando, confirmando o removiendo a su titular por fuera de las normas propias del

sistema de carrera. Estos cargos, de libre nombramiento y remoción, no pueden ser otros que los creados de manera específica, según el catálogo de funciones del organismo correspondiente, para 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.”

Posteriormente, la misma ratio ha sido aplicada por la Corte en numerosos y sucesivos pronunciamientos en sede de control abstracto de constitucionalidad.¹⁵

En cuanto a las características del nivel de confianza especial exigido bajo el requisito (2), la jurisprudencia constitucional ha precisado que se trata de “aquella que por la naturaleza misma de las funciones a realizar demanda un mayor grado de reserva por parte de la persona que las cumple”¹⁶; es decir, “en este último caso no se habla de la confianza inherente al cumplimiento de toda función pública, que constituye precisamente uno de los objetivos de la carrera pues el trabajador que es nombrado o ascendido por méritos va aquilatando el grado de fe institucional en su gestión, sino de 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”.¹⁷ En otras palabras, la Corte ha exigido que la persona que ocupe un cargo de esta índole ofrezca “una garantía sobre el comportamiento reservado, prudente y sigiloso en la administración de los asuntos que se tramitan en el despacho de los referidos funcionarios a quienes prestan sus servicios directamente. // La confianza que de esa forma se exige y con la finalidad señalada, debe ser cualificada”.¹⁸

En cada caso en particular, el cargo público ha de ser exceptuado de la carrera administrativa en forma específica y concreta por el Legislador; no han sido admitidas por la Corte disposiciones generales aplicables en abstracto a varios cargos públicos. La Corte ha exigido que las excepciones introducidas por el Legislador a la regla general de la carrera administrativa sean específicas, concretas y unívocas.¹⁹

Es de anotar que estas condiciones han sido aplicadas por la Corte al examen de cargos públicos en distintas entidades del Estado, incluyendo organismos de control como las Contralorías Departamentales.²⁰

También debe notarse que la Corte ha empleado estas dos condiciones en forma alternativa, es decir, no ha exigido que estén presentes ambas al mismo tiempo en relación con un cargo en particular, sino que ha admitido que la presencia de una sola de ellas basta para justificar la decisión legislativa de exceptuarlo de la carrera administrativa y catalogarlo como de libre nombramiento y remoción.²¹

A la luz de la jurisprudencia recién descrita, la Corte procederá a examinar cada uno de los cargos públicos que se han demandado en la presente oportunidad, para determinar si, con base en sus funciones y responsabilidades, están dadas las condiciones para que el Legislador los clasifique como de libre nombramiento y remoción.

1. Los cargos de “Gerente Departamental,” “Director de Oficina,” y “Asesor de Despacho” en la Contraloría General de la República corresponden a aquellos con respecto a los cuales es admisible la exclusión del régimen de la carrera, dado el nivel jerárquico que ocupa y la naturaleza de las funciones asignadas. Es inexecutable la clasificación del cargo de “Director” como de libre nombramiento y remoción.

Con el fin de determinar si los cargos de “Gerente Departamental,” “Director,” “Director de Oficina,” y “Asesor de Despacho” son incompatibles con el régimen de carrera es necesario examinar la definición de sus responsabilidades y funciones. Para ello, se debe recurrir a lo dispuesto en los otros dos Decretos Leyes que conforman el sistema normativo que organiza la estructura institucional y los cargos públicos de la Contraloría General de la República, a saber, los Decretos Leyes 267 y 269 de 2000, que operan en tanto referente interpretativo necesario de las normas del Decreto Ley 268 de 2000 demandadas en el presente proceso; ello es así porque el artículo 3 del Decreto Ley 268 de 2000 únicamente enuncia algunos cargos que se consideran de libre nombramiento y remoción, sin especificar su ubicación institucional ni sus funciones.

5.1. “Gerente Departamental”.

En cuanto a la nomenclatura y clasificación del cargo de Gerente Departamental, el Decreto Ley 269 de 2000 establece que se trata de un cargo del nivel directivo²², nivel que “[c]omprende los empleos a los cuales corresponde el desempeño de funciones de dirección

general, de formulación de políticas y adopción de planes, programas y proyectos”.²³

El Decreto Ley 267 de 2000 regula en sus distintas disposiciones el objetivo de las Gerencias Departamentales de la Contraloría.²⁴ Los artículos 23 a 25 del Decreto citado, precisan con mayor detalle la posición y funciones de las Gerencias Departamentales, señalando que a través de estas dependencias se ejerce la desconcentración administrativa, en tanto base de la organización de la Contraloría General de la República, y son ellas las que establecen la presencia de la Entidad en todo el territorio nacional.²⁵ Las competencias y funciones específicas de las Gerencias Departamentales son precisadas adicionalmente en el artículo 74 del Decreto Ley 267 de 2000.²⁶

De esta descripción legal puede deducirse que es constitucionalmente admisible la exclusión del cargo de Gerente Departamental del régimen de carrera administrativa, en la medida en que en él concurren con claridad los dos elementos alternativos exigidos por la jurisprudencia constitucional:

- Se trata de cargos directivos 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).

- Estos cargos tienen asignadas funciones directivas en cuyo ejercicio se participa en la formación y definición de las políticas públicas de la entidad. Pero además exigen un nivel especial y cualificado de confianza, adicional a la que se reclama de todo servidor público, por parte de quienes los desempeñen, 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. El ejercicio de sus funciones, que incluyen la dirección administrativa y financiera de la Contraloría en sus respectivas jurisdicciones, la representación de los Contralores Delegados

y de la persona que ejerza el cargo de Contralor General “en los asuntos de enfoque, orientación y resultados de la vigilancia fiscal”, y velar por el buen funcionamiento del sistema de control interno dentro de la jurisdicción territorial correspondiente.

Por las anteriores razones, la Corte concluye que el Legislador no excedió sus atribuciones constitucionales al excluir del régimen de carrera administrativa de la Contraloría a las Gerencias Departamentales, ya que se trata de un cargo cuya naturaleza y funciones son la propias de un empleo de libre nombramiento y remoción y en esa medida no se opone a la regla general del artículo 125 de la Constitución, en consecuencia, se declarará exequible el aparte correspondiente del Decreto-Ley 268 de 2000.

5.2. “Director de Oficina”

En cuanto a la nomenclatura y clasificación del cargo de Director de Oficina, el Decreto Ley 269 de 2000, lo clasifica como un empleo del nivel directivo,²⁷ nivel que “[c]omprende los empleos a los cuales corresponde el desempeño de funciones de dirección general, de formulación de políticas y adopción de planes, programas y proyectos”.²⁸

Sobre la ubicación y funciones de los Directores de Oficina en la Contraloría General, el Decreto Ley 267 de 2000 dispone en su artículo 11 que existirán varias dependencias de este tipo, todas en el Nivel Central y Superior de Dirección, dependientes del despacho del Contralor General. Dentro de tal categoría se encuentran los Directores de (a) la Oficina Jurídica, (b) la Oficina de Control Interno, (c) la Oficina de Control Disciplinario, y (d) la Oficina de Comunicaciones y Publicaciones; y (2) dependientes del despacho del Vicecontralor, (e) la Oficina de Planeación, (f) la Oficina de Capacitación, Producción de Tecnología y Cooperación Técnica Internacional, y (g) la Oficina de Sistemas e Informática.

En términos generales, el artículo 15 del Decreto Ley 267 de 2000 establece como objetivo de las oficinas: “(...) 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”.

Se pasará entonces a analizar las funciones específicas asignadas a los diferentes empleos de Director de Oficina.

5.2.1. Director de la Oficina Jurídica

La Oficina Jurídica, dependiente del Despacho del Contralor General, es un empleo del nivel directivo, que tiene a su cargo la responsabilidad de “asesorar, contribuir a la formulación de políticas”, según el objetivo general dispuesto para este tipo de oficinas. Entre sus atribuciones específicas, se incluyen la de asesorar a la persona que ejerza el cargo de Contralor General y a las dependencias internas de la Contraloría en la elaboración de los proyectos de ley, decretos o resoluciones que hayan de presentarse al Congreso, al Gobierno Nacional o expedirse, proyectos normativos que bien pueden contener asuntos propios de la orientación general de la política pública de control fiscal. Así mismo, el Director de la Oficina Jurídica tiene incidencia directa sobre las posturas institucionales generales de la Contraloría, en la medida en que también le corresponde la función de coordinar con las distintas dependencias de la entidad “la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden”.²⁹

Es un empleo que a todas luces exige un nivel especial y cualificado de confianza en la persona que lo ejerza, ya que de él depende el sustento jurídico de todas las actuaciones desarrolladas por la Contraloría General de la República, en esa medida puede afirmarse que sus responsabilidades son de apoyo directo. En efecto, el Director de la Oficina Jurídica, entre otras, debe asistir a la persona que ejerza el cargo de Contralor y a las dependencias de la Contraloría en el conocimiento y trámite, de los conceptos, fallos y asesorías que deban adoptar en cumplimiento de sus funciones, ejercer la representación judicial de la Contraloría cuando a ello haya lugar, “y en general en todas las actuaciones que comprometan la posición institucional jurídica de la entidad”.³⁰

Por lo delicado de los diversos asuntos que se someten al examen y análisis de la Oficina Jurídica de la Contraloría, así como por el carácter confidencial de distintos tipos de actuaciones e información bajo su órbita de competencia, en virtud de sus atribuciones, considera la Corte que este es un típico caso, en el que para ejercer el cargo, se exige un

nivel especial de confianza adicional al que se pide a todo servidor público.

Concluye la Corporación que en relación con el cargo de Director de la Oficina Jurídica concurren los elementos que habilitan al Legislador para exceptuarlo del régimen de carrera administrativa, en razón a la relación de confianza o de intuitu personae que se reclama de quien ejerce por la naturaleza misma de sus responsabilidades. No vulnera la Constitución, por lo mismo, que este cargo en particular haya sido sustraído de la regla general de carrera administrativa y catalogado como de libre nombramiento y remoción.

5.2.2. Director de la Oficina de Control Interno

La Oficina de Control Interno, dependiente del Despacho del Contralor General, es un cargo del nivel directivo con funciones de asesoría. conforme lo establece el artículo 44.8 del Decreto Ley 267 de 2000, a la Oficina de Control Interno –y en esa medida, a su Director- le compete, entre otras, “[v]elar por el adecuado desarrollo de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos, metas, objetivos y estrategias de la Contraloría General de la República y recomendar los ajustes necesarios”.

Adicionalmente, las atribuciones del empleo incluyen la de prestar asesoría a la persona que ejerza el cargo de Contralor General sobre el diseño y funcionamiento del sistema de control interno de la Contraloría, emitiendo recomendaciones sobre los ajustes y correctivos que sean pertinentes. Se trata de una dirección que por la naturaleza de las funciones y las responsabilidades asignadas,³¹ exige también un nivel especial y cualificado de confianza adicional al que puede requerirse de todo servidor público. Tales funciones no están previstas simplemente para efectos de dar aplicación a conocimientos profesionales de orden académico para ejecutar actos del personal. Considera por ello la Corte que también están dados los requisitos alternativos que permiten al Legislador clasificarlo como de libre nombramiento y remoción.

La Oficina de Control Disciplinario, dependiente del Despacho del Contralor General, es un cargo que entre sus funciones tiene asignada la de proponer, de acuerdo con lo estipulado por la persona que se desempeñe como Contralor General, las políticas de la entidad para la adecuada aplicación del régimen disciplinario y en especial de la Ley 200 de 1995,³² así lo indica expresamente el artículo 45.1 del Decreto Ley 267 de 2000.

En tanto quien ocupe esta Dirección, propone políticas, en torno a la aplicación del régimen disciplinario, en ejercicio de sus funciones específicas,³³ que además incluyen tareas tan delicadas y confidenciales, como las de asumir el conocimiento de las indagaciones preliminares e investigaciones disciplinarias que deban ser desarrolladas contra los empleados de la Contraloría, ejercer la vigilancia de la conducta de los servidores de la entidad, sustanciar los fallos de segunda instancia de los procesos de responsabilidad disciplinaria, y reportar a la Fiscalía General la información sobre posibles hechos punibles, entre otras; también en relación con este cargo se cumplen las condiciones que la Corte considera debe cumplir el Legislador para excluirlo del régimen de carrera administrativa.

5.2.4. Director de la Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

La Oficina de Comunicaciones y Publicaciones, depende del Despacho del Contralor General. Las funciones atribuidas a dicha oficina están establecidas en el artículo 46 del D.L. 267 de 2000.³⁴ Del examen objetivo de las atribuciones que el ejercicio del cargo de Director de la Oficina de Comunicaciones y Publicaciones tiene asignadas, la Corte deduce que por su naturaleza, se exige de parte de quien lo ocupe, un nivel especial de confianza, puesto que es el servidor público responsable de asesorar a quien ejerza el cargo de Contralor General en todos los asuntos atinentes al manejo de los medios de comunicación por parte de la entidad, ámbito que incluye aspectos tan delicados como la proyección y control de la imagen institucional de la Contraloría, la determinación de la información que ha de ser transmitida a la ciudadanía en general, y la gestión de las relaciones con los periodistas y medios masivos en los ámbitos nacional y regional. El presupuesto necesario para el cumplimiento de estas funciones es que la persona llamada a ejercer el cargo presente un nivel cualificado de confiabilidad y prudencia, suficiente para encomendarle responsabilidades tan cruciales como la orientación de la imagen pública de la institución, y el control de la información que puede ser transmitida por los medios. Esta labor requiere de un colaborador de la más absoluta confianza para el logro de los fines de la institución.

No se trata aquí de la confianza propia del cumplimiento de toda función pública, que se constituye en uno de los objetivos de la carrera administrativa, sino de la confianza inherente al manejo que corresponden al exclusivo ámbito de la reserva de algunos asuntos, y al cuidado que requiere la información que se difunde sobre la toma de decisiones de gran trascendencia para el País.

Por lo anterior resulta compatible con lo establecido en el artículo 125 de la Constitución que el cargo haya sido excluido del régimen de carrera administrativa.

5.2.5. Director de la Oficina de Planeación

La Oficina de Planeación, depende del Despacho del Vicecontralor General. El cargo pertenece al nivel directivo. En el numeral 1º del artículo 48 del Decreto Ley 267 de 2000 se fija en cabeza de la Oficina de Planeación, y en consecuencia de su Director, la función de “[a]sistir al Contralor General y al Vicecontralor y por su conducto a la entidad, en la formulación y determinación de las políticas, planes y programas que en materia de vigilancia de la gestión fiscal, de recursos financieros, físicos, humanos y de bienestar social se deban adoptar”, por la naturaleza misma de la función asignada, se hace necesario dar al cargo respectivo un trato por fuera de las normas propias del sistema de carrera. La Corte considera que se verificó el presupuesto necesario para que el Legislador lo hubiese clasificado como un cargo de libre nombramiento y remoción, según el catálogo de funciones asignadas a dicho empleo.³⁵ Teniendo en cuenta que el empleo fue creado para cumplir un papel de dirección, contribuyendo a la determinación de las políticas, planes y programas que en materia de vigilancia de la gestión fiscal, de recursos financieros, físicos humanos y de bienestar social, que ha de adoptar la entidad.

5.2.6. Director de la Oficina de Capacitación, Producción de Tecnología y Cooperación Técnica Internacional.

La Oficina de Capacitación, Producción de Tecnología y Cooperación Técnica Internacional, dependiente del Despacho del Vicecontralor General, tiene asignadas entre sus funciones la de “[a]sistir al Contralor General y por su conducto a la administración de la Contraloría General de la República, en el diseño de la política de capacitación en el área misional” (artículo 49.1).³⁶

La Corte considera que el ejercicio de las funciones propias de este cargo, requiere un nivel especial de confianza en cabeza del Director, puesto que está a cargo, además de asesor en el diseño de la política de capacitación, prestar asistencia al Contralor General sobre “la celebración y seguimiento de convenios y en el manejo y coordinación de las relaciones institucionales de la Contraloría General de la República en cooperación internacional y en el desarrollo de tecnologías inherentes a las áreas misionales de la entidad”, (artículo 49.6).

Asesoría de alto nivel cuyas implicaciones institucionales demandan un mayor grado de confiabilidad por parte de quien suministre el apoyo correspondiente.

Es igualmente para la Corte que tal cargo, podía ser excluido por el Congreso del régimen de carrera administrativa, en la medida en que las funciones específicas asignadas al empleo, implican el diseño de la política de la institución en materia de capacitación en el área misional.

5.2.7. Director de la Oficina de Sistemas e Informática.

La Oficina de Sistemas e Informática, dependiente del Despacho del Vicecontralor General, tiene asignadas las funciones señaladas en el artículo 50 del Decreto Ley 267 de 2000.³⁷

En síntesis, para la Corporación no es contrario a la Constitución Política que el Legislador hubiese determinado que el cargo de “Director de Oficina” en la Contraloría General de la República es de libre nombramiento y remoción. La disposición acusada será declarada, en consecuencia, exequible por el cargo estudiado.

5.3. “Asesor de despacho”.

En cuanto a la nomenclatura y clasificación del cargo de Asesor de Despacho, el Decreto Ley 269 de 2000, establece en su artículo que se trata de un cargo del nivel asesor³⁸, nivel que “[a]grupar los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza y tienen asignadas funciones de asesoría para la determinación de políticas institucionales, y aquellos cuyas funciones consisten en asistir, aconsejar y asesorar en materia de gestión a las dependencias directivas de la Entidad”. Y esa característica, asociada al nombre del empleo, podría hacer pensar que la Corte debe 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, la Corte Constitucional estima que entre el caso decidido en esa ocasión y este hay significativas diferencias, que en esta ocasión ameritan un pronunciamiento de exequibilidad.

Efectivamente, en la sentencia C-405 de 1995, a esta Corporación le correspondió decidir la acción pública de inconstitucionalidad dirigida por un ciudadano contra el artículo 122 de la ley 106 de 1993, que contemplaba el empleo de ‘asesor’ como uno de los cargos de libre

nombramiento y remoción ubicado en el nivel Directivo - Asesor. Según el actor, esa norma violaba el derecho a la igualdad de todas las personas en el acceso a la administración pública, materializado en los artículos 1, 13, 69, 125 y 268-10 de la Carta. Y la Corte, luego de examinar los argumentos, le dio la razón. Pues encontró con respecto a este cargo, que: (i) entre sus funciones no estaban aquellas que conducían a la adopción de políticas de la entidad; (ii) quienes lo desempeñaran no requerían especiales niveles de confianza laboral; (iii) ni tampoco exigían un particular nivel de responsabilidad; y en cambio (iv) demandaban una labor de aplicación de conocimientos técnicos, de la ejecución de políticas y de asesoramiento especializado. O, como lo dijo expresamente la Corporación:

“[i]gual consideración cabe para lo relacionado con los cargos de Director Seccional, Asesor [...] y Secretario General Grado 12, a que se refiere la disposición acusada, ya que aquellos destinos públicos no comprenden responsabilidades que deban ubicarse en la órbita de un funcionario cuyo ingreso, permanencia o retiro de los cuadros de la entidad corresponda a la decisión discrecional del nominador; en efecto, sus funciones no son de aquellas que conduzcan a la adopción de políticas de la entidad, ni implican confianza especial, ni responsabilidad de aquel tipo que reclame este mecanismo de libre nombramiento y remoción.

Estos cargos está previstos, dentro de la estructura de la planta de la Contraloría para efectos de que se dé aplicación a conocimientos profesionales de orden académico y especializado, para ejecutar políticas y orientaciones y actos del personal del nivel directivo, y cumplen más bien actividades de asesoría y gestión al interior de la entidad, mucho más si se tiene en cuenta el desarrollo contemporáneo de las ciencias de la administración y de la gestión pública, que reclaman conocimientos especializados y técnicos y el conocimiento continuado de experiencias y proceso que no se adquieren por fuera de un ejercicio prolongado y estable de la función”.

En cambio, el cargo de “Asesor de despacho”, cuya constitucionalidad ahora se revisa, tiene una configuración diferente. Pertenece, según el Decreto ley 269 de 2000, al nivel asesor (art. 4), el ejercicio de las funciones exige “especial confianza” (art. 4), y adicionalmente tales funciones comprenden la asesoría, para la determinación de políticas de la entidad. En ese sentido, son funciones más que puramente ejecutivas, y comportan uno de los rasgos que le permiten al legislador extraordinario sustraerlo del régimen de carrera. Por lo demás,

en tanto están vinculados a los despachos del Contralor y Vicecontralor y son dependencias que tienen como función principal “prestar los apoyos auxiliares y administrativos inmediatos que demande el Contralor General de la República contribuyendo a facilitar el ejercicio de sus atribuciones, competencias y funciones constitucionales y legales”,³⁹ coadyuvando al cumplimiento de estas, puede estar sometido al régimen de libre nombramiento y remoción. Porque, por el nivel en el cual prestan su asesoría, y el carácter instrumental que a este respecto se advierte en su descripción legal, se trata de cargos en los que la relación de confianza, o *intuitu personae*, autoriza su provisión discrecional, como cargo de libre nombramiento y remoción. Existe por lo tanto, una razón suficiente para su exclusión del régimen general de carrera, y por lo mismo no contraviene el artículo 125 Superior. Así, la Corte declarará exequible, por los cargos examinados, la expresión “asesor del despacho” contenida en artículo 3 del Decreto 268 de 2000.

5.4. “Director”.

En cuanto a la nomenclatura y clasificación del cargo de Director, el Decreto Ley 269 de 2000 establece que se trata de un cargo del nivel directivo.

Por su parte, el Decreto 267 de 2000 dispone en su artículo 17 como objetivo de las Direcciones: “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”.

En efecto, el artículo 11 del Decreto Ley 267 de 2000 establece que, a Nivel Central, habrán varias Direcciones en la Contraloría General de la República, todas al nivel de las Contralorías Delegadas: (1) en la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, (a) la Dirección de Vigilancia Fiscal, y (b) la Dirección de Estudios Sectoriales; (2) en la Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía, (a) la Dirección de Vigilancia Fiscal, y (b) la Dirección de Estudios Sectoriales; (3) en la Contraloría Delegada para el Sector Social, (a) la Dirección de Vigilancia Fiscal, y (b) la Dirección de Estudios Sectoriales; (4) en la Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo

Regional, (a) la Dirección de Vigilancia Fiscal, y (b) la Dirección de Estudios Sectoriales; (5) en la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras, (a) la Dirección de Vigilancia Fiscal, y (b) la Dirección de Estudios Sectoriales; (6) en la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, (a) la Dirección de Vigilancia Fiscal, y (b) la Dirección de Estudios Sectoriales; (7) en la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, (a) la Dirección de Atención Ciudadana, y (b) la Dirección de Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano; (8) en la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, (a) la Dirección de Vigilancia Fiscal, y (b) la Dirección de Estudios Sectoriales; (9) en la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, (a) la Dirección de Investigaciones Fiscales, (b) la Dirección de Juicios Fiscales, y (c) la Dirección de Jurisdicción Coactiva; (10) en la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas, (a) la Dirección de Estudios Macroeconómicos, y (b) la Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales; (11) en la Gerencia de Gestión Administrativa y Financiera, (a) la Dirección de Recursos Físicos, (b) la Dirección Financiera, y (c) la Dirección de Imprenta, Archivo y Correspondencia; y (12) en la Gerencia del Talento Humano, (a) la Dirección de Gestión del Talento Humano, y (b) la Dirección de Carrera Administrativa.

Bajo la categoría “Director” se agrupan entonces no menos de veinticinco cargos públicos distintos, cada uno de los cuales tiene sus propias funciones asignadas. Para efectos del presente análisis, basta resaltar que estas Direcciones no tienen materialmente, dentro de su rango de funciones y responsabilidades, atribuciones que correspondan a la definición o adopción de políticas públicas, o que exijan un nivel cualificado de confianza por parte del servidor correspondiente. El término ‘Director’ se emplea en el Decreto Ley 267 de 2000, tanto para designar cargos que implican dirección y orientación institucional, 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.

Constata la Corte que aun cuando el artículo 5 del Decreto 269 de 2000, clasifica el cargo de Director como un empleo del nivel directivo,⁴⁰ 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.

Las oficinas denominadas Direcciones ejercen funciones típicamente administrativas, que no conducen a la adopción políticas generales de la entidad, ni implican confianza especial ni responsabilidad de aquel tipo que reclame para su provisión un mecanismo de libre nombramiento y remoción. En efecto, la Contraloría General de la República cuenta con las siguientes direcciones:

De Vigilancia Fiscal, cuyas funciones están consagradas en el artículo 52 del Decreto Ley 267 de 2000.⁴¹ De Estudios Sectoriales, artículo 53⁴²; de Atención Ciudadana, artículo 56;⁴³ de Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano, artículo 57⁴⁴; de Investigaciones Fiscales, artículo 59⁴⁵; de Juicios Fiscales, artículo 60⁴⁶; de Jurisdicción Coactiva, artículo 61⁴⁷; de Estudios Macroeconómicos, artículo 63⁴⁸; de Cuentas y Estadísticas Fiscales, artículo 64⁴⁹; de Recursos Físicos, artículo 66⁵⁰; Financiera, artículo 67⁵¹; de Imprenta, Archivo y Correspondencia, artículo 68⁵²; de Gestión del Talento Humano, artículo 70;⁵³ de Carrera Administrativa, artículo 71.⁵⁴ (todos los artículos citados, corresponden al Decreto Ley 267 de 2000).

Conforme a la naturaleza de las funciones asignadas a cada dirección, no existe razón suficiente para que la provisión de estos cargos se haga de manera discrecional y no mediante un concurso, propio de la carrera administrativa, que asegure que ciudadanos calificados, con conocimientos, capacidades y calidades adecuadas para el desempeño de tales empleos accedan a estos cargos públicos dentro de la Contraloría General de la República.

Al no estar justificada la clasificación de tales cargos como de libre nombramiento y remoción por la naturaleza de las funciones propias de estos empleos, la Corte Constitucional declarará la inexecutable de la expresión "Director" contenida en el artículo 3 del Decreto Ley 268 de 2000.

En conclusión, la Corte Constitucional declarará inexecutable la expresión "Director" contenida en el artículo 3 del Decreto Ley 268 de 2000 y executable por los cargos examinados, las

expresiones “Gerente Departamental,” “Director de Oficina,” y “asesor de despacho” contenidas en el artículo 3 del Decreto Ley 268 de 2000.

I. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- Declarar INexequible, la expresión “Director” contenida en el artículo 3° del Decreto Ley 268 de 2000.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLES, por los cargos examinados, las expresiones “Gerente Departamental,” “Director de Oficina,” y “Asesor de despacho” contenidas en el artículo 3° del Decreto Ley 268 de 2000.

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Con aclaración de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Impedimento aceptado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

A LA SENTENCIA C-284/11

CARRERA ADMINISTRATIVA COMO REGLA GENERAL DE LOS EMPLEOS DE ORGANOS Y ENTIDADES DEL ESTADO-Naturaleza y alcance (Aclaración de voto)

CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Alcance en materia de excepciones al régimen general y de concursos públicos (Aclaración de voto)

Si bien el artículo 125 de la Carta Política señala que por regla general los empleos de los órganos y entidades del Estado son de carrera, a los cuales se ingresa y asciende previo el cumplimiento de los requisitos y condiciones que establezca la ley, tendientes a determinar los méritos y las calidades de los aspirantes e indica los cargos que se exceptúan de la carrera, la Constitución le otorga al Legislador un amplio margen de configuración en la materia, pudiendo prever excepciones al régimen general de la carrera administrativa o concursos públicos, siempre que se encuentren dentro de los parámetros establecidos por el artículo 125 de la Constitución Política.

Referencia: Expediente D- 8249

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 (parcial) 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 Nación.”

Actores: José Antonio Galán Gómez.

Magistrado Ponente: MARIA VICTORIA CALLE CORREA.

Si bien comparto el criterio adoptado en la Sala, que declaró la exequibilidad de las expresiones “Gerente Departamental”, “Director de Oficina” y “Asesor del Despacho” y la inexequibilidad de la expresión “Director” del artículo 3 del Decreto ley 268 de 2000, por la presunta vulneración del artículo 125 de la Constitución Política, aclaro mi voto con relación a la naturaleza y alcance la carrera administrativa.

El artículo 125 de la Carta Política, señala que por regla general los empleos de los órganos y entidades del Estado son de carrera, a los cuales se ingresa y asciende previo el cumplimiento de los requisitos y condiciones que establezca la ley, tendientes a determinar los méritos y las calidades de los aspirantes e indica que se exceptúan de la carrera los

cargos de: (i) elección popular; (ii) libre nombramiento y remoción; (iii) trabajadores oficiales y, (iv) los demás que determine la ley.

La Constitución otorga así un amplio margen de configuración al Legislador en la materia, permitiéndole adoptar decisiones sobre el alcance del régimen de carrera, establecer los cargos que se exceptúan de ella, determinar las reglas de los concursos públicos, así como regular la condiciones para las promociones y las causales de retiro de ellos.

En consecuencia, serán admisibles constitucionalmente, las decisiones legislativas que prevean excepciones al régimen general de la carrera administrativa o concursos públicos, siempre que se encuentren dentro de los parámetros establecidos por el artículo 125 de la Constitución Política conforme al cual por regla general -que por ello admite excepciones- los empleos deben ser de carrera y el sistema de nombramiento debe ser el concurso público.

Cordialmente,

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

1 Folios 61-62 del cuaderno principal. Escrito de intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

2 MP. José Gregorio Hernández Galindo.

3 El texto original del Artículo 122 de la Ley 106 de 1993 decía lo siguiente: “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 enumeramos 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 ||- Vice-Rector ||- Coordinador ||- Secretario General Grado 12 ||- El personal que dependa directamente de los Despachos del Contralor General, Vicecontralor, Secretario General, Secretario Administrativo y Auditor general

4 MP. Fabio Morón Díaz.

5 Ver entre otras las sentencias C-427 de 1996 (MP. Alejandro Martínez Caballero, AV. José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Carlos Gaviria Díaz y Eduardo Cifuentes Muñoz, SV. José Gregorio Hernández Galindo). En este fallo la Corte sostuvo que el fenómeno de la cosa juzgada material se da cuando se trata de contenidos normativos iguales; C-551 de 2001, (MP. Álvaro Tafur Galvis, SPV. Jaime Araújo Rentería). En esta ocasión la Corte declaró que había ausencia de cosa juzgada formal o material respecto de los artículos 16 numeral 1° y artículo 17 inciso 2° de la Ley 599 de 2000, pues no se trataba de contenidos normativos idénticos; C-1064 de 2001 (MPs. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, AV. Álvaro Tafur Galvis. SV. Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Rodrigo Escobar Gil). La Corte examinó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional en relación con omisiones legislativas.

6 Corte Constitucional, C-774 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil, AV. Manuel José Cepeda Espinosa). La Corte analizó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y la idea de una “constitución viviente”.

7 En la sentencia C-447 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero), la Corte sostuvo que “la cosa juzgada material no debe ser entendida como una petrificación de la jurisprudencia sino como un mecanismo que busca asegurar el respeto al precedente. Todo tribunal, y en especial la Corte Constitucional, tiene la obligación de ser consistente con sus decisiones previas. Ello deriva no sólo de elementales consideraciones de seguridad jurídica -pues las decisiones de los jueces deben ser razonablemente previsibles- sino también del respeto al principio de igualdad, puesto que no es justo que casos iguales sean resueltos de manera distinta por un mismo juez. (...). Por ello la Corte debe ser muy consistente y cuidadosa en el respeto de los criterios jurisprudenciales que han servido de base (ratio decidendi) de sus precedentes decisiones. Esto no significa obviamente que, en materia de jurisprudencia constitucional, el respeto al precedente y a la cosa juzgada constitucional deban ser sacralizados y deban prevalecer ante cualquier otra consideración jurídica, puesto que ello no sólo puede petrificar el ordenamiento jurídico sino que, además, podría provocar inaceptables injusticias.”

8 Corte Constitucional, Sentencia C-671-2001 (MP. Jaime Araújo Rentería).

9 Corte Constitucional, Sentencia C-161 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra). En idéntico sentido, en la sentencia C-475 de 1999 (MP. (E). Martha Victoria Sáchica de Moncaleano) la Corte explicó que “el acceso a los empleos de los órganos y entidades del Estado, de conformidad con el artículo 125 de la Carta Política, exige, como regla general un sistema de carrera, que permite el desarrollo de la función pública dentro de la vigencia de los principios de eficacia, eficiencia, moralidad, imparcialidad y transparencia con base en el mérito y la capacidad profesional y moral de quienes aspiren a ingresar, mantenerse o ascender dentro de ella, lo cual redundará en una clara salvaguarda de los derechos de las personas a desenvolverse en igualdad de condiciones y oportunidades para realizar la respectiva función y cargo público, el derecho al trabajo y de estabilidad en el empleo en la medida de su desempeño (C.P. , arts. 13, 40, 25 y 53)”. Igualmente, en la sentencia C-479 de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero) se explicó: “En este sentido se busca que la carrera administrativa permita al Estado contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos, a partir del concepto según el cual el Estado Social de Derecho exige la aplicación de criterios de excelencia en administración pública. // Ello conduce a la instauración de la carrera administrativa como sistema propicio a la obtención de eficiencia y eficacia y, por tanto, como técnica al servicio de los fines primordiales del Estado Social de Derecho”. Ver también las sentencias C-380 de 1997 (M.P. Hernando Herrera Vergara) y C-1177 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

10 Corte Constitucional, Sentencia C-315 de 2007 (MP. Jaime Córdoba Triviño).

11 Corte Constitucional, Sentencia C-195 de 1994 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa).

12 Sentencia C-312 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

13 Sentencia C-195 de 1994 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa).

14 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

15 Así, en la sentencia C-405 de 1995 (MP. Fabio Morón Díaz), la Corte sostuvo que “la prevalencia de la regla general de la carrera administrativa (...) admite que sólo por excepción es posible la exclusión legal de algunos funcionarios o servidores públicos cuando

se presente este tipo de relación de confianza o de intuitu personae o de las responsabilidades de dirección”. En la sentencia C-1177 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) la Corte reiteró que “el ejercicio de esta atribución exceptiva a efectos de señalar dentro de los cargos y empleos estatales los que habrán de considerarse como de libre nombramiento y remoción tiene que reunir, entonces, dos tipos de consideraciones. De una parte, como ya se hizo mención, debe tratarse del cumplimiento de funciones directivas, de manejo, de conducción u orientación institucional y, de otra parte, ha de referirse a aquellos cargos en los cuales es necesaria la confianza de los servidores que tienen a su cargo esa clase de responsabilidades”. Siguiendo esta línea, en la sentencia C-161 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), se explicó: “la Corte reiterando su línea jurisprudencial ha establecido que el legislador en ejercicio de su atribución constitucional para exceptuar del régimen general de carrera administrativa y señalar dentro de los empleos del Estado los que habrán de clasificarse como de libre nombramiento y remoción, debía acudir a dos tipos de consideraciones: i) que se debe tratar del cumplimiento de funciones directivas, de manejo, de conducción u orientación institucional; y, ii) que ha de referirse a los cargos o empleos en los cuales sea necesaria la confianza de los servidores públicos que tienen a su cargo esa clase de responsabilidades”. Igualmente, en la sentencia C-312 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) se dijo que “la Corte ha establecido de manera reiterada que, para que el legislador, en ejercicio de su atribución constitucional, pueda exceptuar determinados cargos del régimen general de carrera administrativa y señalar los empleos que habrán de clasificarse como de libre nombramiento y remoción, debe tener en cuenta dos criterios alternativos: i) la naturaleza de las funciones que corresponden a cada cargo y ii) el grado de confianza requerido para el ejercicio de sus responsabilidades. Bajo el primer criterio, un cargo de libre nombramiento y remoción debe referirse a funciones directivas, de manejo, de conducción u orientación institucional. Bajo el segundo criterio, los cargos de libre nombramiento y remoción deben implicar un alto grado de confianza”.

16 Sentencia C-1177 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

17 Sentencia C-514 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

18 Sentencia C-1177 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

19 Sentencias C-506 de 1999 (M.P. Fabio Morón Díaz) y C-161 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán

Sierra).

20 La Corte ha aplicado esta ratio a cargos públicos creados por el Legislador en el Servicio Exterior del Estado colombiano (sentencia C-312 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), en las dependencias de inteligencia y comunicaciones de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional (sentencia C-161 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra), en la Contraloría y la Personería de Santafé de Bogotá (sentencia C-475 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano).

21 Así, por ejemplo, en la sentencia C-312 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) la Corte determinó que ciertos cargos en el Servicio Exterior del Estado colombiano, si bien no implicaban el ejercicio de funciones de dirección, conducción u orientación institucionales, sí exigían un nivel especial de confianza para el cumplimiento de sus responsabilidades, por lo cual podían ser exceptuados del régimen de carrera mediante su clasificación como de libre nombramiento y remoción. En el mismo sentido, en la sentencia C-1177 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), los cargos de asistencia o apoyo directo a los despachos de los gobernadores y alcaldes se consideraron aptos para ser clasificados como de libre nombramiento y remoción, porque “si bien es cierto, que los funcionarios que prestan la labor de asistencia y apoyo, por virtud de la misma no intervienen en la toma de decisiones en cuanto a las políticas institucionales a desarrollar por el organismo y la dirección del mismo al cual se encuentran vinculados, también lo es que su permanencia en el lugar más cercano a aquel donde aquellas políticas se dictan, en permanente contacto con el funcionario encargado de responder por la ejecución de las mismas, hace que en el trámite administrativo de los asuntos que pasan por el respectivo despacho y en la relación directa con el funcionario jefe, se torne relevante una especial consideración acerca del nivel de confianza laboral y personal a exigir al momento de proveer el cargo, lo que justifica que para asegurar ese propósito, dichos cargos sean excluidos del régimen de carrera administrativa y catalogados como de libre nombramiento y remoción”.

22 Decreto Ley 269 de 2000, Artículo 5o. Nomenclatura. Establécese la denominación y nomenclatura de los empleos de la Contraloría General de la República, de acuerdo con los niveles administrativos señalados en el artículo 3, así: NIVEL DIRECTIVO (....) Gerente Departamental (Grado 01).

23 Artículo 4 inciso 2° del Decreto Ley 269 de 2000.

24 El Decreto Ley 267 de 2000 dispone en su artículo 19, a propósito del objetivo de las gerencias departamentales, lo siguiente: “Es objetivo de las gerencias departamentales representar a la Contraloría General de la República en el territorio de su jurisdicción, en calidad de agencias de representación inmediata del nivel superior de dirección de la Contraloría. Para este efecto, conducen la política institucional de la Contraloría en el territorio asignado, bajo la inmediata supervisión del Contralor General y representan a las contralorías delegadas en las materias que se establecen en el presente decreto o las que determine el Contralor General. En todo caso, tales gerencias ejercen competencias de dirección y orientación institucional en el nivel territorial y concurren en la formulación de políticas, en la representación de la Contraloría General en los términos dispuestos en el presente decreto y en la coordinación y dirección administrativa del trabajo de los grupos de vigilancia fiscal, de investigación, de juicios fiscales y de jurisdicción coactiva y en los demás temas que se establezcan para el cabal cumplimiento del objeto de la Contraloría General.”

25 Específicamente el artículo 23 del Decreto Ley 267 de 2000 establece a propósito de las gerencias departamentales: “GERENCIAS DEPARTAMENTALES. Para los efectos del eficiente ejercicio de la función administrativa, la desconcentración administrativa será la base de la organización de la Contraloría General de la República a través de gerencias departamentales y de grupos de trabajo de las dependencias centrales con presencia en el territorio nacional. Para la definición de la presencia de la Contraloría General de la República en el territorio nacional y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 24 del presente decreto, se tomará en cuenta la división político-administrativa del país y en consecuencia podrá contarse con una gerencia departamental por cada departamento del país, según lo determine el Contralor General, previo concepto del Comité Directivo. // Para la definición de gerencias departamentales deberá considerarse previamente la disponibilidad presupuestal, de las instalaciones físicas, de personal y de equipos. // La sede principal de cada gerencia departamental será la capital del departamento respectivo con el fin de atender las necesidades y conveniencias locativas y operativas del caso. El Contralor General de la República, mediante resolución y previo concepto del Comité Directivo, establecerá el número y clase de grupos de trabajo que operarán en cada departamento”.

26 El artículo 74 del Decreto Ley 267 de 2000 dispone a propósito de las Gerencias

Departamentales: “.Podrá organizarse una Gerencia por cada departamento en los términos señalados en el presente Decreto, cuyas funciones serán específicas y complementarias a la organización de la Contraloría General de la República. Sus competencias y funciones son las siguientes: 1. Ejercer la dirección administrativa y financiera de la organización administrativa desconcentrada de la Contraloría en los términos de la delegación que en esta materia les conceda el Contralor General. 2. Representar a los Contralores Delegados y al Contralor General en su respectivo departamento en los asuntos de enfoque, orientación y resultados de la vigilancia fiscal. 3. Supervisar los grupos de auditores y las actividades del jefe auditor en su respectivo Departamento. 4. Atender directamente los asuntos confiados a la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana en su respectivo departamento y responder por ello ante el respectivo Contralor Delegado. 5. Velar por el buen funcionamiento del sistema de control interno de la Contraloría General en su organización desconcentrada en el departamento que corresponda. 6. Participar 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. 7. Las demás que le asigne la ley”.

27 Decreto Ley 269 de 2000, Artículo 5o. Nomenclatura. Establécese la denominación y nomenclatura de los empleos de la Contraloría General de la República, de acuerdo con los niveles administrativos señalados en el artículo 3, así: NIVEL DIRECTIVO (....) Director de Oficina (Grado 04).

28 Artículo 4° inciso 2° del Decreto Ley 269 de 2000.

29 Numeral 16 del Decreto Ley 267 de 2000.

30 El artículo 43 del Decreto 267 del 2000 establece las funciones de la oficina Jurídica así: 1. Asistir al Contralor General y por su conducto a las dependencias de la Contraloría General de la República en el conocimiento y trámite de conceptos, fallos y asesorías de los asuntos jurídicos que les corresponda resolver, bien por ser de su directa competencia, o por delegación de funciones y en general en todas las actuaciones que comprometan la posición institucional jurídica de la entidad. // 2. Asesorar al Contralor General y a las dependencias internas de la Contraloría General de la República en la elaboración de los proyectos de ley, decretos o resoluciones que se deban expedir o hayan de someterse al Congreso de la

República o al Gobierno Nacional. // 3. Revisar los proyectos de actos administrativos que el Contralor General deba firmar y conceptuar sobre su constitucionalidad y legalidad. // 4. Absolver las consultas que sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General, le formulen las dependencias internas, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas. // 5. Absolver las consultas que formulen las contralorías del nivel departamental, distrital y municipal respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General. // 6. Revisar jurídicamente los proyectos de contratos de los que en forma directa deba conocer el Contralor General o el Vicecontralor. // 7. Proyectar las respuestas de los recursos que el Contralor General deba resolver por la vía gubernativa. // 8. Compilar y concordar las normas legales relacionadas con la vigilancia de la gestión fiscal y la gestión pública, manteniendo actualizado el archivo de las mismas y prestando los apoyos de consulta que requieran en el campo jurídico los funcionarios de la Contraloría General a través de los contralores delegados. // 9. Desarrollar los métodos, procedimientos y gestión de la información jurídica, en coordinación con la dependencia competente en materia de sistemas e informática. // 10. Asesorar jurídicamente al Comité Directivo y los demás que se conformen. // 11. Orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal. // 12. Estudiar y conceptuar sobre las peticiones relacionadas con las consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República. // 13. Notificar y comunicar los actos administrativos que en sentido particular expida el Contralor General de la República. // 14. Asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten. // 15. Representar judicialmente a la Contraloría General de la República ante las autoridades competentes cuando fuere el caso. // 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden. // 17. Atender y vigilar las tutelas, acciones de cumplimiento, conciliaciones y cumplimiento de sentencias en coordinación con las dependencias comprometidas para su adecuada resolución y por las que deba responder o sea parte la Contraloría General. // 18. Coordinar con cada área responsable la proyección de respuesta a los derechos de petición por los que deba responder en forma directa el Contralor General de la República. // 19. Sustanciar los

fallos de segunda instancia de los procesos de responsabilidad fiscal y sancionatorios, así como la revocatoria o nulidades a que haya lugar. // 20. Las demás que le asigne la ley.”

32 La ley 200 de 1995, “por la cual se adopta el Código Disciplinario Único”, fue modificada por la Ley 734 de 2002 “por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.

33 El artículo 45 del Decreto Ley 267 de 2000, establece: “Son funciones de la Oficina de Control Disciplinario: 1. Proponer, dirigir y coordinar, de acuerdo con lo estipulado por el Contralor General, las políticas de la Contraloría General para la adecuada aplicación del régimen disciplinario y en especial de la Ley 200 de 1995. // 2. Asumir el conocimiento de las indagaciones preliminares e investigaciones disciplinarias que deban adelantarse contra los empleados de la Contraloría General. // 3. Participar en la formulación de los programas de capacitación y divulgación del régimen disciplinario, la jurisprudencia y la doctrina sobre la materia. // 4. Fijar procedimientos operativos disciplinarios para que los procesos se desarrollen con sujeción a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad y publicidad, buscando así salvaguardar el derecho de defensa y el debido proceso. // 5. Ejercer vigilancia de la conducta de los servidores de la Contraloría General y adelantar de oficio, por queja o información de terceros, las indagaciones preliminares e investigaciones por faltas disciplinarias. // 6. Sustanciar los fallos de segunda instancia de los procesos de responsabilidad disciplinaria, así como las revocatorias o nulidades de las actuaciones disciplinarias a que haya lugar. // 7. Poner en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación, organismos de seguridad del Estado y las demás autoridades judiciales o administrativas, la comisión de hechos presumiblemente irregulares o ilegales que aparezcan en el proceso disciplinario. // 8. Ordinar el archivo de las quejas e investigaciones preliminares cuando aparezca que el hecho investigado no ha existido, que la ley no lo considera como falta disciplinaria o que el funcionario investigado no lo cometió. // 9. Rendir informes sobre el estado de los procesos disciplinarios al Contralor General y a las dependencias competentes cuando así lo requieran. 10. Asesorar y guiar permanentemente, hasta la culminación del procedimiento, al jefe inmediato del disciplinado, cuando se trate de faltas leves, para la aplicación del procedimiento abreviado de que trata el artículo 170 de la Ley 200 de 1995. // 11. Las demás que le asigne la ley.”

34 El artículo 46 del Decreto Ley 267 de 2000, establece: “Son funciones de la Oficina de Comunicaciones y Publicaciones: 1. Asesorar al Contralor General en el manejo de los medios

de comunicación. // 2. Registrar visual y gráficamente las actuaciones de los servidores de la Contraloría General, con el objeto de promover y difundir la información relevante. // 3. Asesorar las áreas relacionadas con la ejecución de eventos en los que se requiera resaltar las acciones e imagen de la Contraloría General y propender a la adecuada utilización de la imagen corporativa de la entidad. // 4. Dar a conocer los adelantos y proyectos de la entidad y preparar informes especiales de acuerdo con el medio de comunicación. // 5. Canalizar la información de la Contraloría General de la República hacia los medios de comunicación masivos en el ámbito nacional y regional, así como ofrecer los elementos de soporte necesarios en los aspectos gráficos, visuales e informativos. // 6. Atender las relaciones periodísticas y públicas con los medios de comunicación. // 7. Redactar, conceptuar, diagramar y circular un medio informativo escrito sobre la marcha de la Contraloría General y los aspectos relevantes de la misma. // 8. Producir y realizar los programas que convengan a la imagen de la Contraloría General y a las necesidades de información de la opinión pública, de acuerdo con las políticas establecidas por el Contralor General de la República sobre el particular. // 9. Asesorar y coordinar las publicaciones periódicas y en general todo lo relacionado con el desarrollo de proyectos editoriales de la Contraloría General de la República. // 10. Planear, dirigir, supervisar y controlar el proceso editorial y de artes gráficas. // 11. Supervisar y controlar la calidad de todas las obras impresas de la Contraloría General de la República. // 12. Diseñar y llevar a cabo la diagramación de todo trabajo incluyendo los formatos, tipos o fuentes de letra, la disposición de textos, las fotografías, cuadros, las ilustraciones y la realización de todo tipo de carátulas, sin perjuicio de contratar tales servicios si fuere necesario. // 13. Calcular y controlar el costo de producción de las publicaciones realizadas, bajo la orientación de la Gerencia de Gestión Administrativa y Financiera. // 14. Las demás que le asigne la ley.”

35 La Oficina de Planeación tiene las siguientes funciones según el artículo 48 del Decreto Ley 267 de 2000: “1. Asistir al Contralor General y al Vicecontralor y por su conducto a la entidad, en la formulación y determinación de las políticas, planes y programas que en materia de vigilancia de la gestión fiscal, de recursos financieros, físicos, humanos y de bienestar social se deban adoptar. // 2. Proponer los planes que permitan orientar el desarrollo y modernización integral de la Contraloría General de la República. // 3. Asistir a las dependencias competentes en la elaboración de los planes de desarrollo institucional -con base en criterios de gerencia, planeación estratégica, calidad total- y el desarrollo de metodologías que impliquen mayor tecnología y desarrollo científico que permitan que la

entidad se adapte fácilmente a los cambios en la Administración Pública. // 4. Asistir y asesorar al nivel superior de la Contraloría General y por su conducto a las dependencias competentes en la definición, determinación y elaboración de los planes que en materia de vigilancia de la gestión fiscal deban realizar y hacerles el seguimiento y evaluación a los mismos. // 5. Proponer los indicadores de gestión, en coordinación con todas las dependencias, tendientes a la ejecución de las políticas, planes y programas, llevar el sistema de información de los mismos y diseñar el sistema y las herramientas e instrumentos de seguimiento y evaluación de tales indicadores y del desempeño general de la entidad. // 6. Elaborar los informes de cumplimiento de las políticas, planes y programas en forma periódica y con destino a las autoridades competentes que deban conocer de los mismos. // 7. Realizar directamente -o promover la realización de los estudios e investigaciones necesarias para su elaboración- los planes, programas y proyectos específicos de desarrollo institucional y de vigilancia de la gestión fiscal que deba realizar la Contraloría General de la República. // 8. Recopilar, tabular y procesar las estadísticas de la Contraloría General de la República que sirvan de base para la elaboración de políticas, planes, programas y proyectos, así como el registro de los organismos y personas sujetas a su vigilancia. // 9. Consolidar el sistema de registro del costo de los recursos humanos, físicos y financieros involucrados en los planes, programas y proyectos que desarrolle la Contraloría General de la República. // 10. Asesorar al a dependencia competente en los asuntos administrativos y financieros en la elaboración del proyecto de presupuesto de la Contraloría General de la República. // 11. Hacer evaluación y seguimiento del desarrollo organizacional de la Contraloría General de la República y proponer sus ajustes. // 12. Efectuar el diseño de los sistemas de información útiles a la toma de decisiones y administrarlo, definiendo y simplificando el manejo de los mismos, propendiendo a la funcionalidad y pertinencia de la información, según la competencia en su aprovechamiento y la toma de decisiones y coordinando, con la dependencia competente, el desarrollo tecnológico de soporte que sea requerido. // 13. Las demás que le asigne la ley.”

36 El artículo 49 del Decreto Ley 267 de 2000, establece las funciones del cargo de la Oficina de Capacitación, Producción de Tecnología y Cooperación Técnica Internacional así: 1. Asistir al Contralor General y por su conducto a la administración de la Contraloría General de la República, en el diseño de la política de capacitación en el área misional. // 2. Definir estrategias para la formación de técnicos, profesionales y especialistas que permitan un alto desarrollo del sistema de vigilancia de la gestión fiscal y un control fiscal moderno, dinámico

y altamente técnico que desarrolle una cultura organizacional de servicio con calidad total. // 3. Promover y administrar en forma inmediata el desarrollo de los programas de capacitación del personal de la Contraloría General de la República en el área misional y de los demás organismos de control fiscal. // 4. Desarrollar y promover, en asocio con las dependencias involucradas, la actualización e implementación de técnicas o metodologías que en materia de vigilancia de la gestión fiscal y en el área misional deba desarrollar la Contraloría General de la República. // 5. Gestionar la realización de estudios, asesorías, apoyos especializados y la prestación de cooperación técnica para el diseño e implantación de modelos, métodos y procedimientos que permitan armonizar los sistemas de control fiscal de las entidades públicas del orden nacional y territorial, así como evaluar su aplicación y funcionalidad. // 6. Asistir al Contralor General en la celebración y seguimiento de convenios y en el manejo y coordinación de las relaciones institucionales de la Contraloría General de la República en cooperación internacional y en el desarrollo de tecnologías inherentes a las áreas misionales de la entidad.”

37 El artículo 50 del Decreto Ley 267 de 2000 establece a propósito de las funciones de la Oficina de Sistemas e Informática, lo siguiente: “Son funciones de la Oficina de sistemas e Informática: 1. Asistir al Contralor General y por su conducto a la administración de la Contraloría General de la República, en el desarrollo de los sistemas, normas y procedimientos de informática requeridos por las dependencias de la entidad. // 2. Elaborar los diseños de programas, la codificación y las otras tareas requeridas para la programación de reportes y cómputo de información. // 3. Determinar las tecnologías y técnicas requeridas para la recolección, el procesamiento y la emisión de información. // 4. Establecer los controles sobre utilización de equipos y verificar la calidad del trabajo que se realice sobre los mismos. // 5. Asesorar en el procesamiento de la información que requieran las diferentes dependencias de la Contraloría General de la República. // 6. Realizar investigaciones para diseñar y sugerir la utilización óptima de equipos electrónicos, de los sistemas y del software. // 7. Realizar estudios que permitan determinar la factibilidad técnica y económica de sistematizar las aplicaciones que requiera la Contraloría General de la República. // 8. Realizar o participar técnicamente en los procesos de contratación tendientes al análisis, diseño y programación de las aplicaciones que vayan a ser sistematizadas. // 9. Elaborar los diferentes manuales de aplicación ajustados a las normas existentes. // 10. Realizar el mantenimiento adecuado a los programas de computación para satisfacer los cambios en las especificaciones de los sistemas. // 11. Establecer los controles necesarios para llevar el

historial de las modificaciones que se efectúen en los programas o aplicaciones. // 12. Velar por la seguridad del acceso a las instalaciones donde se encuentren los equipos electrónicos. // 13. Definir las prioridades y prestar los servicios de cómputo que se requieran. // 14. Dictaminar sobre requerimientos de mantenimiento y conservación de los equipos por las diferentes dependencias y garantizar las reparaciones correspondientes. // 15. Las demás que le asigne la ley.”

38 Decreto Ley 269 de 2000, Artículo 5o. Nomenclatura. Establécese la denominación y nomenclatura de los empleos de la Contraloría General de la República, de acuerdo con los niveles administrativos señalados en el artículo 3, así: (...) NIVEL ASESOR (...) Asesor de Despacho (Grado 02).

39 Decreto Ley 267 de 2000, Artículo 12. Objetivo del despacho del contralor. Es objetivo del Despacho del Contralor prestar los apoyos auxiliares y administrativos inmediatos que demande el Contralor General de la República contribuyendo a facilitar el ejercicio de sus atribuciones, competencias y funciones constitucionales y legales. || Artículo 13. Objetivo del despacho del Vicecontralor. Es objetivo del Despacho del Vicecontralor prestar los apoyos auxiliares y administrativos inmediatos que demande el Vicecontralor contribuyendo a facilitar el ejercicio de sus funciones.

40 Decreto Ley 269 de 2000, Artículo 5o. Nomenclatura. Establece la denominación y nomenclatura de los empleos de la Contraloría General de la República, de acuerdo con los niveles administrativos señalados en el artículo 3, así: NIVEL DIRECTIVO (...) Director (Grado 03).

41 ARTICULO 52. DIRECCIONES DE VIGILANCIA FISCAL. Son funciones de las direcciones de vigilancia fiscal, en lo que compete a su respectivo sector y a la contraloría delegada de la cual forman parte, en desarrollo de su misión:

1. Dirigir en forma inmediata el proceso de vigilancia fiscal y garantizar el cumplimiento de las metas y los indicadores de desempeño establecidos en la planeación anual.
2. Evaluar el cumplimiento de los principios de gestión y administración consagrados en la Ley 489 de 1998 y en especial de los planes y políticas de desarrollo administrativo.

3. Dirigir en forma inmediata la evaluación de la calidad y eficiencia del control interno de las entidades del respectivo sector e imprimirle orientación técnica a la misma.
4. Proponer los convenios de desempeño resultantes de las auditorías organizacionales con las entidades controladas y hacer el seguimiento de los mismos de acuerdo con el reglamento que al respecto establezca el Contralor General de la República.
5. Dirigir, coordinar, controlar y disponer lo necesario para ejecutar las auditorías y responder por la eficacia y articulación de las mismas con la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas en lo de su competencia, bajo la orientación del Contralor Delegado de su respectivo sector.
6. Elaborar metodologías, sistemas técnicos y procedimientos que contribuyan a la estandarización, a la eficacia y a la eficiencia de la vigilancia fiscal para que sean adoptados por las autoridades competentes.
7. Solicitar a la Oficina de Capacitación, Producción de Tecnología y Cooperación Técnica Internacional, el apoyo para el diseño de sistemas de vigilancia fiscal.
8. Responder ante el Contralor Delegado del respectivo sector por la dirección de la ejecución de las auditorías, de la revisión de cuentas y de las indagaciones del sector respectivo.
9. Responder, en coordinación con la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, por las indagaciones que deban adelantarse como resultado de las auditorías realizadas.
10. Cooperar con la contraloría delegada en la orientación y conducción institucional, en la coordinación interna con otras dependencias de la Contraloría General en los aspectos relativos al control fiscal y en la coordinación externa con los entes vigilados.
11. Las demás que le asigne la ley.

42 ARTICULO 53. DIRECCIONES DE ESTUDIOS SECTORIALES. Son funciones de las direcciones de estudios sectoriales en lo que compete a su respectivo sector y a la contraloría delegada de la cual forman parte y en desarrollo de su misión consagrada en el presente Decreto:

1. Dirigir los estudios de seguimiento y evaluación del desempeño de la gestión fiscal con respecto al Plan de Desarrollo Económico, Social y Ambiental en lo pertinente a su respectivo sector, bajo la orientación de la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas y del Contralor Delegado del sector correspondiente.
3. Dirigir los estudios sobre el sistema nacional de control interno y la forma como éste se desarrolla en el respectivo sector.
4. Estudiar y conceptuar sobre la eficiencia en el cumplimiento de los principios de la función administrativa de las reformas administrativas sectoriales.
5. Proponer, en coordinación con la Oficina de Planeación, indicadores de tipo sectorial que permitan evaluar el desempeño de las políticas públicas y la intervención del Estado en el sector respectivo, evaluar los resultados de estos indicadores y el cumplimiento de las metas respectivas.
6. Elaborar estadísticas sectoriales útiles en la conceptualización del desempeño fiscal, administrativo, institucional y de políticas públicas.
7. Elaborar los mapas de riesgo correspondientes al sector para orientar las acciones prioritarias de vigilancia fiscal.
8. Orientar en una perspectiva sectorial la identificación de los problemas que resulten de la gestión de las entidades públicas y su presencia en los niveles administrativos, organizacionales, fiscales y financieros, de forma que la Contraloría Delegada, a través de la Dirección de Vigilancia Fiscal, pueda elaborar un mapa sectorial de riesgos que le permita priorizar sus intervenciones y contextualizar con una visión integral el ejercicio de la vigilancia fiscal.
9. Aportar la información sectorial necesaria para el desarrollo de las funciones de la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas, en particular para los temas macro de naturaleza fiscal y de desempeño económico de los sectores.
10. Las demás que le asigne la ley.

43 ARTICULO 56. DIRECCION DE ATENCION CIUDADANA. Son funciones de la Dirección de

Atención Ciudadana:

1. Recepcionar, evaluar, hacer seguimiento e informar sobre todos los aspectos relacionados con las denuncias ciudadanas relativas al ejercicio de la vigilancia fiscal.
2. Encauzar las consultas y denuncias ciudadanas de competencia de otros organismos de control e investigación y velar por que éstos hagan lo mismo con los asuntos propios de las atribuciones de la Contraloría General de la República.
3. Administrar el sistema de recepción de consultas y denuncias ciudadanas relacionadas con la vigilancia fiscal.
4. Organizar, actualizar, difundir y administrar la red nacional de información ciudadana para la vigilancia fiscal.
5. Apoyar, en los temas de su competencia, a los demás niveles de vigilancia fiscal para garantizar una eficaz acción ciudadana que contribuya a la vigilancia de la gestión fiscal.
6. Difundir a través de los canales idóneos, con orientación de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana y con sujeción a lo que el Contralor General de la República establezca al respecto, los resultados de las investigaciones y juicios con origen en denuncias ciudadanas.
7. Las demás que le asigne la ley.

44 ARTICULO 57. DIRECCION DE PROMOCION Y DESARROLLO DEL CONTROL CIUDADANO.

Son funciones de la Dirección de Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano:

1. Organizar y desarrollar programas de promoción, sensibilización y divulgación, que potencien la participación ciudadana y su contribución a la vigilancia fiscal.
2. Promover y apoyar la organización de veedurías de la gestión pública, sin perjuicio del apoyo que en esta materia consagren otras disposiciones legales.
3. Promover investigaciones orientadas a identificar o generar políticas públicas alrededor de la participación ciudadana en el ejercicio de la vigilancia fiscal.

4. Organizar y desarrollar programas de formación de veedores para que contribuyan en el ejercicio de la vigilancia fiscal.
5. Gestionar programas de capacitación para los ciudadanos interesados en las metodologías y en las técnicas de participación y vigilancia de la gestión pública con consideración de los recursos que para el efecto destine la Contraloría General de la República y si es el caso, a través de programas conjuntos con organizaciones públicas, privadas, nacionales o internacionales.
6. Difundir los resultados del seguimiento al uso de los recursos estatales destinados a la participación ciudadana y a los programas de emergencia y desastres.
7. Gestionar recursos internacionales para la formación y la participación ciudadana en el apoyo a la vigilancia fiscal en coordinación con las dependencias competentes en el tema de cooperación internacional.
8. Promover espacios de deliberación pública alrededor de las experiencias de participación ciudadana en el control fiscal y difundir las experiencias exitosas desarrolladas en el país.
9. Las demás que le asigne la ley.

45 ARTICULO 59. DIRECCION DE INVESTIGACIONES FISCALES. Son funciones de la Dirección de Investigaciones Fiscales:

1. Diseñar, de acuerdo con el Despacho de la Contraloría Delegada a la que pertenece, los planes y programas que sobre investigaciones fiscales deben adelantar la Dirección y los Grupos de Juicios Fiscales Departamentales.
3. Diseñar y proyectar los convenios para la adopción de planes de investigación a ser desarrollados con otros organismos de control del Estado que suscriba el Contralor General de la República.
4. Programar, dirigir y ejecutar las investigaciones fiscales que conforme a las competencias establecidas deba desarrollar la Dirección.
5. Coordinar, controlar y hacer seguimiento al uso de las facultades de policía judicial por

parte de los funcionarios investigadores de la Contraloría General de la República.

6. Las demás que le asigne la ley.

46 ARTICULO 60. DIRECCION DE JUICIOS FISCALES. Son funciones de la Dirección de Juicios Fiscales:

1. Diseñar, de acuerdo con la Contraloría Delegada a la que pertenece, los planes y programas sobre juicios fiscales que deben adelantar la Dirección y los Grupos de Juicios Fiscales Departamentales.

2. Desarrollar planes y programas de seguimiento a los procesos de responsabilidad fiscal que adelanten la misma dirección y los Grupos de Juicios Fiscales Departamentales.

3. Adelantar, conforme a las competencias que se establezcan, los juicios fiscales en primera instancia.

4. Adelantar la segunda instancia de los juicios fiscales que desarrollen los grupos de Juicios Fiscales Departamentales.

5. Remitir a la Dirección de Jurisdicción Coactiva las providencias ejecutoriadas para dar inicio a las acciones de cobro coactivo.

6. Mantener actualizada una base de datos de la jurisprudencia en materia de juicios administrativos de responsabilidad fiscal que permita unificar los criterios al interior de la Contraloría General y coordinar su análisis con la Oficina Jurídica de la Contraloría General.

7. Evaluar periódicamente las causas que originen fallos judiciales adversos en la Jurisdicción Contencioso Administrativa para tomar los correctivos necesarios.

8. Las demás que le asigne la ley.

47 ARTICULO 61. DIRECCION DE JURISDICCION COACTIVA. Son funciones de la Dirección de Jurisdicción Coactiva:

1. Diseñar los planes y programas que sobre cobro coactivo deban desarrollar la Dirección y los Grupos de Jurisdicción Coactiva Departamentales.

2. Adelantar los procesos de cobro coactivo.
3. Elaborar las listas de auxiliares de la justicia que puedan intervenir en los procesos de jurisdicción coactiva adelantados por la Contraloría General de la República.
4. Conocer en segunda instancia de los procesos de jurisdicción coactiva que conozcan los Grupos de Jurisdicción Coactiva del nivel desconcentrado.
5. Las demás que le asigne la ley.

48 ARTICULO 63. DIRECCION DE ESTUDIOS MACROECONOMICOS. Son funciones de la Dirección de Estudios Macroeconómicos:

1. Participar en la elaboración de la certificación sobre la situación de las finanzas públicas.
2. Participar en la elaboración de los informes mensuales y anuales sobre presupuesto de la Nación y del sector público que le corresponden a la Contraloría General de la República de acuerdo con la Constitución y las leyes, y en aquellos que determine el Contralor General o el Vicecontralor.
3. Realizar estudios sobre el impacto macroeconómico y regional de las finanzas públicas.
4. Evaluar la coyuntura fiscal, monetaria y cambiaria y sus interacciones.
5. Evaluar el efecto de la acción del Estado sobre la distribución del ingreso, la asignación eficiente de los recursos, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la estabilidad.
6. Efectuar el análisis sobre el comportamiento mensual de los ingresos y los gastos del Gobierno Central y de manera trimestral los gastos e ingresos del sector público consolidado.
7. Analizar y medir el impacto de la política fiscal sobre las variables económicas.
8. Participar en la evaluación del impacto de la política fiscal en las economías nacional y territorial.
9. Analizar y evaluar la política económica en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo y de

los Proyectos de Presupuesto Anual.

10. Asesorar en los asuntos de su competencia al Contralor General y al Vicecontralor.

11. Las demás que le asigne la ley.

49 ARTICULO 64. DIRECCION DE CUENTAS Y ESTADISTICAS FISCALES. Son funciones de la Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales las siguientes:

1. Coordinar y desarrollar la contabilidad de la ejecución del Presupuesto General de la Nación.

2. Elaborar informes mensuales sobre la ejecución del Presupuesto General de la Nación.

4. Dirigir la proyección de los certificados de registro de la deuda pública para la firma del Contralor.

5. Elaborar informes anuales y mensuales sobre la deuda pública.

6. Participar en la elaboración del informe financiero, mensual y definitivo relacionado con las finanzas públicas nacionales.

7. Asesorar al Contralor General, en temas relacionados con la ejecución presupuestal, la deuda pública y la cuenta del Tesoro.

8. Programar, coordinar, dirigir y asignar los trabajos de auditoría al balance general, al balance de la hacienda, al balance del tesoro y a los demás estados financieros preparados por la Contaduría General y a las demás dependencias competentes.

9. Elaborar con destino a la firma del Contralor General de la República, el informe de auditoría con dictamen u opinión sobre la razonabilidad de las cifras que presentan los estados financieros preparados por el Contador General y custodiar el archivo permanente de los papeles de trabajo que soportan el informe y el dictamen.

10. Designar para aprobación del Contralor Delegado de Economía y Finanzas Públicas las comisiones que deben practicar auditoría a los responsables de la información financiera y a los registros de ejecución presupuestaria en los diferentes organismos y entidades ejecutoras

del presupuesto nacional.

11. Practicar la auditoría a las reservas presupuestales y a los certificados de disponibilidad de los excedentes de rentas que van a servir de base para la apertura de créditos adicionales al Presupuesto Nacional.

12. Coordinar, proyectar, dirigir, diseñar y asignar los trabajos y estudios para la elaboración y compilación de la Estadística Fiscal del Estado y su publicación y las técnicas y metodologías para el cálculo de las diferentes clases de déficit o superávit del sector público consolidado como elemento básico de la certificación de las finanzas públicas.

13. Coordinar con las demás dependencias de la Contraloría General de la República el flujo de las diferentes estadísticas a fin de constituirse en el banco de datos fiscales de la Contraloría General de la República.

14. Asesorar, en calidad de banco de datos fiscales de la Contraloría General de la República, en el uso de su información y de sus estadísticas a la persona que lo requiera.

15. Coordinar el estudio sobre el cálculo del porcentaje promedio ponderado de la remuneración de los servidores de la administración central que sirva de base para determinar el reajuste anual de los miembros del Congreso.

16. Asesorar al Contralor General de la República y al Vicecontralor en materia de estadística fiscal.

17. Las demás que le asigne la ley.

50 ARTICULO 66. DIRECCION DE RECURSOS FISICOS. Son funciones de la Dirección de Recursos Físicos:

1. Diseñar, controlar y garantizar la ejecución de planes, programas y procedimientos para la adquisición, contratación, almacenamiento, suministro, registro, control y seguro de bienes y servicios de la Contraloría General de la República.

2. Programar y hacer cumplir las labores encaminadas a seleccionar y suministrar los elementos de consumo y devolutivos necesarios para el adecuado funcionamiento de la

Contraloría General de la República.

3. Dirigir y organizar las funciones correspondientes al almacén.

4. Administrar los bienes muebles e inmuebles de propiedad de la Contraloría General de la República.

5. Manejar y llevar el control de los inventarios y de los seguros de los bienes de la Contraloría General de la República.

6. Realizar el estudio de las necesidades institucionales de elementos de consumo y de equipos para las distintas dependencias de la Contraloría General de la República y elaborar el programa anual de compras bajo la orientación del Gerente de Gestión Administrativa y Financiera.

7. Proveer oportunamente a las distintas dependencias de la administración de la Contraloría General de la República, tanto en el ámbito nacional como departamental, con el uso y la programación razonable, los equipos y los demás elementos de consumo indispensables para su adecuado funcionamiento.

8. Efectuar los estudios y trámites necesarios que permitan descargar periódicamente de los inventarios los elementos innecesarios.

9. Coordinar la administración, mantenimiento y vigilancia de las instalaciones de los edificios sedes de la Contraloría General de la República.

10. Coordinar la organización y prestación de los servicios de conmutador, vigilancia, electricidad, aseo y de los demás servicios concernientes al mantenimiento, conservación y seguridad de los edificios sedes de la administración de la Contraloría General de la República.

11. Garantizar la adecuada administración del registro de proveedores de la entidad de acuerdo con las normas vigentes.

12. Las demás que le asigne la ley.

51 ARTICULO 67. DIRECCION FINANCIERA. Son funciones de la Dirección Financiera:

1. Coordinar la administración y desarrollo de políticas, planes y programas para la provisión, utilización y control adecuado de los recursos financieros de la Contraloría General de la República.
2. Coordinar la administración y el desarrollo de las actividades presupuestales, contables y de tesorería de la Contraloría General de la República.
3. Coordinar el seguimiento, evaluación y control de las actividades presupuestales, contables y de tesorería de la Contraloría General de la República.
4. Dirigir en forma inmediata, en coordinación con la Oficina de Planeación, el Despacho del Gerente de Gestión Administrativa y Financiera y las Gerencias Departamentales, la elaboración del proyecto de presupuesto de la Contraloría General de la República.
5. Coordinar los procesos de ejecución presupuestal y financiera de la Contraloría General de la República.
6. Coordinar, dirigir y controlar la aplicación de normas y evaluar los procedimientos de orden contable, presupuestal, de tesorería y en general del sistema financiero adoptado para la Contraloría General de la República.
7. Coordinar y dirigir las certificaciones sobre la disponibilidad y reserva presupuestal necesarias para la adecuada ejecución del presupuesto de la Contraloría General de la República.
8. Coordinar, vigilar y controlar los movimientos de las apropiaciones y en general todos los gastos relacionados con la ejecución presupuestal de la Contraloría General de la República.
9. Coordinar, vigilar y controlar el procedimiento de provisión de cesantías de los funcionarios de la Contraloría General de la República, recursos que serán administrados financieramente para la respectiva vigencia por el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República.
10. Elaborar y presentar los estados financieros de la Contraloría General de la República.

11. Las demás que le asigne la ley.

52 ARTICULO 68. DIRECCION DE IMPRENTA, ARCHIVO Y CORRESPONDENCIA. Son funciones de la Dirección de Imprenta, Archivo y Correspondencia:

1. Mantener actualizado el sistema de archivo de la Contraloría General de la República.
2. Organizar el sistema de correspondencia, en coordinación con la Secretaría Privada para lo que tiene que ver con la correspondencia dirigida al Contralor General.
3. Expedir y autenticar las copias de documentos que reposen en el archivo de la Contraloría General de la República cuando éstos hayan cumplido su trámite definitivo o cuando cesen de hacer parte de procesos surtidos por las dependencias competentes para ello y en todo caso con sujeción al reglamento que para el efecto se adopte.
5. Remitir oportunamente los actos administrativos de contenido general a las diferentes dependencias de la Contraloría General de la República y solicitar su publicación en el Diario Oficial.
6. Administrar y dirigir las operaciones relativas al eficiente funcionamiento de la Imprenta de la Contraloría General de la República.
7. Las demás que le asigne la ley.

53 ARTICULO 70. DIRECCION DE GESTION DEL TALENTO HUMANO. Son funciones de la Dirección de Gestión del Talento Humano:

1. Proponer las políticas, planes y programas para la utilización y el control adecuado de los recursos humanos de la Contraloría General de la República y programar su aplicación.
2. Orientar la aplicación de las normas a que debe sujetarse la administración de personal, la elaboración de las nóminas y la liquidación de las prestaciones sociales y disponer lo requerido para implementar estos procesos.
3. Dirigir en forma inmediata la actualización y conservación de los registros del personal que labora en la Contraloría General de la República.

4. Atender los requerimientos de las diferentes autoridades sobre aspectos de personal en coordinación con la Dirección de Carrera Administrativa y la Oficina Jurídica.
5. Orientar la organización del sistema de atención a los riesgos profesionales y la salud ocupacional de conformidad con las disposiciones legales y las técnicas aconsejables.
6. Proyectar las resoluciones relacionadas con las novedades de personal.
7. Coordinar el diligenciamiento de la posesión de los empleados de la Contraloría General de la República.
8. Implantar y mantener un sistema de información veraz, confiable y oportuno sobre las estadísticas y situaciones administrativas del personal.
9. Realizar en coordinación con las distintas dependencias, los perfiles ocupacionales exigidos para los cargos de carrera administrativa y para los demás empleos y el análisis de puestos y cargas de trabajo.
10. Diseñar y aplicar los programas de inducción y reinducción de quienes se vinculen a la Contraloría General de la República.
11. Diseñar y hacerle seguimiento, en coordinación con las dependencias competentes, a los programas de entrenamiento en el cargo de los funcionarios de la Contraloría General de la República con ocasión de su ingreso, promoción y traslado.
12. Las demás que le asigne la ley.

54 ARTICULO 71. DIRECCION DE CARRERA ADMINISTRATIVA. Son funciones de la Dirección de Carrera Administrativa:

1. Diseñar los sistemas de selección y promoción del personal vinculado a la carrera administrativa.
2. Diseñar los sistemas de evaluación del desempeño, coordinación, supervisión y ejecución de acuerdo con la ley.
3. Organizar y dirigir en forma inmediata el diseño de pruebas para el proceso de selección,

supervisar la contratación de los entes autorizados al efecto y ejercer la interventoría que corresponda.

4. Prestarle el soporte técnico al Consejo Superior de Carrera Administrativa.

5. Sustanciar y tramitar las peticiones, las solicitudes, las reclamaciones y los demás aspectos relacionados con los asuntos de los que deberá conocer el Consejo Superior de Carrera Administrativa.

6. Proyectar, con la investigación de los hechos y la fundamentación jurídica necesaria, los actos administrativos que adopte el máximo órgano de administración de la carrera administrativa de la Contraloría General de la República y someterlos a su consideración.

7. Garantizar el funcionamiento de la carrera administrativa ejerciendo las funciones que se requieran y que no estén asignadas a otras dependencias o autoridades.

8. Llevar la iniciativa en el estudio, análisis y discusión de la jurisprudencia, doctrina y necesidades de adecuación de la carrera administrativa.

9. Llevar el registro público de personal de carrera administrativa y certificar las anotaciones en el mismo cuando ello fuere necesario.

10. Las demás que le asigne la ley.