

ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO  
DE LOS ENTES MINISTERIALES DEL ESTADO COLOMBIANO

BIBIAN YISETH MORENO MAYORGA  
LILIANA ELISA FORERO QUIÑONEZ



UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

BOGOTÁ, D. C.

Marzo, 2022

Análisis del Impacto de la Facultad Discrecional en el Buen Servicio de los Entes Ministeriales  
del Estado Colombiano

Bibian Yiseth Moreno Mayorga

Liliana Elisa Forero Quiñonez

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de  
Magíster en Derecho Administrativo

Tutor

Lucila Reyes Sarmiento

Docente Investigador



Universidad La Gran Colombia

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Maestría en Derecho Administrativo

Bogotá, D. C.

2022

### **Dedicatoria**

A Dios, por proteger mi salud y la de mi familia en medio de esta pandemia.

A mi esposo, por estar siempre acompañando todas mis metas y objetivos.

A mi hijo, que cuidó a su hermana con amor y paciencia mientras escribía esta tesis.

A mi hija, por llegar en el mejor momento de la vida para ayudarme a demostrar que las mamás, trabajadoras, esposas y amas de casa podemos ser a la vez excelentes estudiantes y profesionales.

A la profesora Lucila Reyes, por el tiempo y la paciencia dedicados en la dirección y orientación para la construcción de esta tesis.

A mi entrañable amiga Helena Vélez, por estar siempre dispuesta a retroalimentar esta tesis y aportar desinteresadamente su conocimiento en estadística y psicometría.

Y por supuesto doy gracias a la Universidad La Gran Colombia, por ser la institución que me formó como abogada, como especialista y ahora como magíster, me siento orgullosa de pertenecer a la comunidad Grancolombiana.

Bibian Yiseth.

## Contenido

	Pág.
Dedicatoria .....	3
Resumen.....	8
Abstract .....	9
Introducción .....	10
Hipótesis .....	12
Problema de investigación .....	13
Pregunta de investigación .....	15
Objetivos.....	16
Objetivo General .....	16
Objetivos Específicos .....	16
Metodología .....	17
Fuentes de información .....	19
Capítulo 1. Los actos administrativos y la facultad discrecional.....	20
1. 1. Facultad discrecional.....	20
1. 1. 1. Definición de facultad discrecional .....	20
1. 1. 2. Fuente de la facultad discrecional. ....	21
1. 1. 3. Clases de discrecionalidad.....	23
1. 1. 4. Relación entre la facultad discrecional y los motivos del acto administrativo.....	25
1. 1. 5. Relación entre la facultad discrecional y el fin legítimo del acto administrativo.....	27
1. 1. 6. La facultad discrecional y el deber de motivar los actos administrativos en el derecho comparado. ....	29

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

1. 2. Los actos administrativos .....	31
1. 2. 1. Definición de acto administrativo .....	31
1. 2. 2. Clasificación de los actos administrativos.....	32
1. 2. 3. Clasificación de los actos administrativos por su contenido .....	33
1. 2. 4. Clasificación de los actos administrativos teniendo en cuenta la autonomía en el ejercicio de la competencia.....	34
1. 2. 5. Elementos, Presupuestos o Requisitos del Acto Administrativo.....	36
1. 2. 6. Actos administrativos que aplican la facultad discrecional.....	39
Capítulo 2. Los funcionarios públicos en Colombia.....	44
2. 1. La función pública en la dimensión Constitucional. ....	44
2. 2. Actos administrativos relacionados con el servidor público .....	46
2. 3. La administración y los funcionarios públicos.....	52
2. 4. El sistema de meritocracia en los cargos de libre nombramiento y remoción. ....	53
2. 5. El referente de la carrera administrativa en legislaciones internacionales.....	56
2. 5. 1. Carrera administrativa en Argentina. ....	56
2. 5. 2. Carrera administrativa en España. ....	57
2. 5. 3. Carrera administrativa en Francia. ....	58
Capítulo 3. Aplicación de encuesta a los entes ministeriales y análisis de las respuestas obtenidas .....	60
3.1. Instrumento.....	60
3. 2. Aplicación de la encuesta.....	62
3. 3. Análisis de tipo cuantitativo descriptivo .....	63
3. 3. 1. Análisis de datos del Grupo A. Datos Generales.....	63

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

3. 3. 2. Análisis de datos del Grupo B. Estructura General del Talento Humano .....	64
3. 3. 3. Análisis de datos del Grupo C. Evaluación del Desempeño Laboral de los Cargos de Libre Nombramiento y Remoción.....	68
3. 3. 4. Análisis de datos del Grupo D. Rotación de los cargos de libre nombramiento y remoción .....	73
3. 4. Análisis de tipo cuantitativo correlacional .....	82
Conclusión .....	88
Recomendaciones .....	89
Bibliografía .....	90
Lista de anexos.....	96

**Lista de Figuras**

Figura 1 Elementos y requisitos del acto administrativo ..... 38

Figura 2 Evaluación del desempeño cargos de libre nombramiento y remoción ..... 69

**Lista de tablas**

Tabla 1 Ficha técnica encuesta entes ministeriales.....	61
Tabla 2 Tiempos de respuesta a la petición .....	62
Tabla 3 Cargo del personal que diligencia la encuesta.....	64
Tabla 4 Reporte de planta global, carrera administrativa y libre nombramiento y remoción .....	65
Tabla 5 Porcentaje de cargos en la planta global de personal.....	67
Tabla 6 Rotación cargos de libre nombramiento y remoción.....	74
Tabla 7 Forma de retiro de los cargos de libre nombramiento y remoción .....	78
Tabla 8 Porcentaje de la forma de retiro de los cargos de libre nombramiento y remoción .....	80
Tabla 9 Inconsistencias entre números de retiros y causales de retiro .....	81
Tabla 10 Porcentajes según causales de retiro.....	82
Tabla 11 Correlación de variables sección D (preguntas 1, 3, 5, 7 con preguntas 8, 9).....	83
Tabla 12 Correlación de variables sección C (pregunta 1 con pregunta 4) .....	84
Tabla 13 Correlación de variables sección C (pregunta 4 con pregunta 5) .....	86
Tabla 14 Comparación de variables sección C y sección D .....	87



### Resumen

La presente tesis buscó establecer si el ejercicio de la facultad discrecional que aplican los nominadores de los ministerios colombianos para el manejo de los cargos de libre nombramiento y remoción, encuentra su límite en el buen servicio de dichas entidades. Se trata de una investigación de tipo mixto, que combinó los enfoques cualitativo y cuantitativo, descriptivo-correlacional. Inicialmente, mediante el método cualitativo se realizó una explicación de las categorías centrales abordadas en la investigación, como son el acto administrativo, la facultad discrecional, el buen servicio y los cargos de libre nombramiento y remoción. Posteriormente se recolectó la información necesaria a través de una encuesta tipo cuestionario, radicada mediante derecho de petición en los sistemas de peticiones, quejas y reclamos de los 18 entes ministeriales del país. Con las respuestas emitidas por 13 de los 18 ministerios, se realizaron análisis cuantitativos descriptivos y correlacionales de las variables de estudio. Estos análisis evidenciaron altos índices de rotación de los funcionarios de libre nombramiento y remoción y la ausencia de relación entre la evaluación de desempeño de estos funcionarios y su permanencia en el cargo. Concluyendo así, que cuando se aplica la facultad discrecional para el manejo de los cargos de libre nombramiento y remoción, sin tener un límite objetivo conocido para la toma de decisiones, dicha facultad no contribuye al buen funcionamiento de los ministerios.

**Palabras Clave:** acto administrativo, facultad discrecional, buen servicio, declaratoria de insubsistencia, cargos de libre nombramiento y remoción.

### **Abstract**

This thesis presents mixed-type research that combined qualitative and quantitative descriptive-correlational approaches, developed to establish whether the exercise of the discretionary power applied by the nominators of the Colombian ministries to manage the free appointment and removal positions, finds its limit in the proper functioning of these entities. At first, a qualitative explanation of the central themes of the research was developed, such as the administrative act, the discretionary power, the good service and the free appointment and removal positions. Next, the necessary information was collected by a questionnaire-type survey filed through a petition right in the petition, complaint and claim systems of the 18 ministerial entities of the country. With the answers issued by 13 of the 18 ministries, descriptive and correlational analyzes of the study variables were carried out. This analysis showed high turnover rates of free appointment and removal officials and the absence of a relationship between their performance evaluation and their permanency. We conclude that when the discretionary power is used to manage the free appointment and removal positions, without a known objective limit to consider in decision-making, its power does not contribute to the proper functioning of the ministries.

**Key Words:** administrative act, discretionary power, good service, insubsistence declaration, free appointment and removal positions.

## **Introducción**

La presente tesis se refiere al tema de la facultad discrecional aplicada a los cargos de libre nombramiento y remoción en los entes ministeriales del Estado colombiano y cómo dicha facultad se relaciona con el buen servicio que deben prestar las entidades para contribuir con los fines esenciales del Estado.

La principal característica de la facultad discrecional es que se encuentra presente en la toma de decisiones de todos los nominadores de las entidades del Estado; para el caso de los cargos de libre nombramiento y remoción resulta relevante, pues permite que sean nombrados o removidos de sus cargos funcionarios a partir de la voluntad del nominador de la entidad.

Sin embargo, la aplicación de la facultad discrecional a los cargos de libre nombramiento y remoción, debe encontrar el límite al que se encuentra sometido cualquier acto administrativo, que no es otro que la primacía del interés general sobre el particular y que para el caso de los entes ministeriales del Estado colombiano es el buen servicio con el cual contribuyen dichas instituciones al cumplimiento de los fines esenciales del Estado consagrados en la Constitución Política de 1991.

Para estudiar cómo los nominadores de los ministerios aplican la facultad discrecional y si ésta se encuentra relacionada con el buen funcionamiento de dichas entidades, es necesario analizar temas como: el tipo de cargo, evaluaciones del desempeño, aporte a los objetivos misionales de la entidad por parte del funcionario, entre otros.

El interés de desarrollar la presente investigación nació de las profundas diferencias que existen en la forma de ingreso, mantenimiento y retiro de los funcionarios de libre nombramiento y remoción y los de carrera administrativa; principalmente en la búsqueda de la relación objetiva

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

que debe existir entre cualquier cargo de libre nombramiento y remoción y el aporte que éste realiza al cumplimiento de objetivos y metas de la entidad y por ende a su buen funcionamiento.

### **Hipótesis**

En las entidades del Estado colombiano existen cargos que son ocupados por funcionarios públicos, los cuáles el nominador de la entidad, en el marco del ejercicio de su facultad discrecional, decide nombrarlos o declararlos insubsistentes con el objetivo del buen servicio público al cual todas las entidades del Estado deben responder. Sin embargo, si el nominador de una entidad del Estado aplica la facultad discrecional para ingresar y retirar a los funcionarios públicos en los cargos de libre nombramiento y remoción sin considerar datos institucionales como: el porcentaje de cumplimiento de metas y objetivos generales y de cada área, las evaluaciones del desempeño de éstos funcionarios, la percepción de la imagen institucional y demás herramientas con las que cuente la entidad que lidera, es posible que el buen funcionamiento de dicha institución se vea comprometido.

### **Problema de investigación**

Existe una alta rotación de funcionarios en los cargos de libre nombramiento y remoción en las entidades del Estado colombiano debido, por un lado, a que la declaratoria de insubsistencia de sus cargos se enmarca en la facultad discrecional del nominador de la entidad, y por otro lado, a que se solicita la “renuncia protocolaria”, o como prefieren llamarla en las entidades, renuncia voluntaria; dado que estos funcionarios en su mayoría reconocen la dinámica de las instituciones estatales prefieren renunciar que esperar una declaratoria de insubsistencia con las consecuencias que esta pueda traer en la consecución de otro cargo de características similares en el Estado.

El cambio constante de funcionarios y sobre todo de aquellos que gozan de un alto nivel jerárquico dentro de la organización, como es el caso de los empleados de libre nombramiento y remoción, trae consigo efectos para el desempeño de las entidades, pues dificultan la continuidad de cualquier programa, sistema o filosofía que se desee implementar en dichas instituciones públicas.

Es por eso que el problema planteado anteriormente se debe analizar a la luz de la relación que existe entre las variables que determinan la rotación de titulares en los cargos de libre nombramiento y remoción, pues el deber ser, es que estos cambios de personal se encuentren sustentados en el cumplimiento del buen servicio, con el cual las entidades logran contribuir con los fines esenciales del Estado, pues es ahí justamente donde encuentra límite objetivo la facultad discrecional del nominador, la cual es utilizada en los actos administrativos de nombramiento o de declaratoria de insubsistencia.

El nombramiento o declaratoria de insubsistencia de los cargos de libre nombramiento y remoción, no debe satisfacer favores políticos o intereses económicos de los nominadores de las

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

entidades, todo lo contrario, se debe solicitar la renuncia del funcionario o hacer el nombramiento pensando siempre en la mejora del servicio de la entidad y en la posibilidad establecida en la ley que el nominador tenga dentro de su equipo de trabajo alguien de su entera confianza. Sin embargo, para un país como Colombia en el cual según Transparencia Internacional los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) en el 2021 es de 39 puntos sobre 100, donde 0 significa corrupción muy elevada y 100 ausencia de corrupción, resulta fundamental contar con elementos que permitan establecer cuál es el aporte al buen servicio que se genera con los cambios realizados por el nominador de los funcionarios de libre nombramiento y remoción y que se pueda demostrar que las decisiones se toman pensando justamente en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, en el buen funcionamiento de las entidades y no respondiendo a compromisos políticos y corrupción burocrática.

**Pregunta de investigación**

¿La facultad discrecional que aplican los ministros del Estado colombiano para nombrar y remover de sus cargos a los funcionarios de libre nombramiento y remoción pretende alcanzar el buen servicio de los entes ministeriales?



## **Objetivos**

### **Objetivo General**

Analizar si el ejercicio de la facultad discrecional en la provisión y retiro de los cargos de libre nombramiento y remoción aporta al buen servicio de los ministerios que hacen parte de la rama ejecutiva del poder público colombiano.

### **Objetivos Específicos**

Identificar la relación que existe entre la facultad discrecional, el acto administrativo y el buen servicio de las entidades del Estado colombiano en relación con los cargos de libre nombramiento y remoción.

Contrastar las particularidades del sistema de méritos con el proceso de libre nombramiento y remoción para acceder a los cargos como empleado público en el Estado colombiano.

Establecer la relación entre el buen servicio de los entes ministeriales del Estado colombiano y la aplicación de la facultad discrecional en el nombramiento y retiro de los empleados públicos de libre nombramiento y remoción a través de la aplicación de un instrumento.

### **Metodología**

La metodología empleada para el desarrollo de la presente tesis es de tipo mixto, ya que cuenta con una combinación de los enfoques cualitativo y cuantitativo, desarrollada para establecer si el ejercicio de la facultad discrecional que aplican los nominadores de los ministerios colombianos para el manejo de los cargos de libre nombramiento y remoción, encuentra su límite en el buen servicio de dichas entidades.

Inicialmente se dio un enfoque cualitativo a la investigación pues según Hernández et al. (2014) “la investigación cualitativa se enfoca en comprender los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con su contexto” (p. 358), de tal manera que se exploraron temas centrales objeto de estudio, como son el acto administrativo, la facultad discrecional, el buen servicio y los cargos de libre nombramiento y remoción.

Posteriormente se empleó un enfoque cuantitativo descriptivo-correlacional, de corte transversal, el cual tiene un primer alcance descriptivo, ya que según Hernández et al. (2014) “los estudios descriptivos buscan especificar propiedades y características importantes de cualquier fenómeno que se analice” (p. 92), lo cual para la presente investigación está dado justamente en la descripción que se realiza del fenómeno de la facultad discrecional aplicada al nombramiento y retiro de los funcionarios en los cargos de libre nombramiento y remoción en el Estado colombiano, así como la descripción del buen servicio que deben prestar las entidades del Estado para contribuir a cumplir con los fines esenciales del mismo.

El segundo alcance es el correlacional, que “tiene como finalidad conocer la relación o grado de asociación que exista entre dos o más conceptos, categorías o variables en una muestra o contexto en particular” (Hernández et al. , 2014, p. 93) que en el caso de la presente

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

investigación está dado por la búsqueda de la relación que exista entre la variable aplicación de la facultad discrecional en el nombramiento y retiro de los cargos de libre nombramiento y remoción y la variable prestación de buen servicio en los entes ministeriales del Estado colombiano. En este estudio correlacional se recolectaron datos sobre variables que permitieron analizar el grado de asociación que existe entre ellas, para esto se cuantificaron dichas variables lo que permitió obtener resultados que sustentan la hipótesis planteada en la presente tesis.

Finalmente, con los datos y el análisis descriptivo-correlacional de los mismos, realizados a partir de las respuestas obtenidas de los ministerios (Ver anexos del 4 al 15), el estudio tiene un alcance explicativo, cuyo “interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se manifiesta o por qué se relacionan dos o más variables” (Hernández et al. , 2014, p. 95), el cual para la presente tesis se describe en el capítulo 3, donde se realiza una explicación de la estructura general del talento humano, la evaluación del desempeño laboral y la rotación de los cargos de libre nombramiento y remoción en los entes ministeriales del Estado colombiano.

Es así que, para dar cumplimiento a los objetivos, el trabajo se dividió en tres capítulos. En el primero se expone qué son los actos administrativos y en cuáles de ellos se puede aplicar la facultad discrecional, quiénes pueden ejercer dicha facultad en la rama ejecutiva del poder público en Colombia, cuál es su límite y en qué casos se puede utilizar; centrándose en los nombramientos y retiros de los funcionarios en los cargos de libre nombramiento y remoción, clarificando conceptos requeridos para hacer un análisis juicioso de la hipótesis de la presente tesis.

En el segundo capítulo se explica quiénes son los funcionarios públicos, cuáles son las situaciones administrativas que se les presentan, haciendo énfasis en las formas en las que pueden llegar a ser nombrados como funcionarios públicos, así como las causales de retiro,

especialmente para los cargos de libre nombramiento y remoción. Así mismo, se presenta un referente de la carrera administrativa en legislaciones internacionales.

En el tercer capítulo se explica detalladamente el procedimiento que se surtió para aplicar la encuesta a los entes ministeriales del Estado colombiano y a partir de las respuestas obtenidas cómo se analizaron los datos, se correlacionaron las variables de las diferentes secciones y las preguntas que la componen para obtener conclusiones y recomendaciones derivadas de los resultados obtenidos, en torno a la pregunta de investigación que orientó esta tesis.

### **Fuentes de información**

Las fuentes de información utilizadas fueron de dos tipos, la primaria, constituida por los entes ministeriales que diligenciaron la encuesta, la secundaria, conformada por la literatura, sentencias, leyes, Constitución Política, conceptos y demás revisión bibliográfica relacionada con los siguientes temas: la facultad discrecional, el acto administrativo, los cargos de libre nombramiento y remoción, el buen servicio de las entidades públicas, la meritocracia, entre otros.

## **Capítulo 1. Los actos administrativos y la facultad discrecional**

En el presente capítulo se describe qué son los actos administrativos y en cuáles de ellos se puede aplicar la facultad discrecional, quienes pueden ejercerla en la rama ejecutiva del poder público en Colombia, cuál es su límite y en qué casos se puede utilizar; centrándose en los nombramientos y retiros de los funcionarios en los cargos de libre nombramiento y remoción, clarificando conceptos requeridos para hacer un análisis juicioso de la hipótesis de la presente tesis.

### **1. 1. Facultad discrecional**

#### **1. 1. 1. Definición de facultad discrecional**

En términos generales, la facultad discrecional consiste en el actuar o accionar de un organismo, o autoridad administrativa que, bajo criterios propios, toma decisiones sin la necesidad de una regulación, en otras palabras, que los funcionarios públicos actúan sin un lineamiento que se encuentre previamente establecido.

Respecto al poder discrecional establece la Corte Constitucional (2000), lo siguiente: Esta Corporación ha señalado, en diversas decisiones, que no se puede confundir lo discrecional con lo arbitrario, pues la Carta admite la discrecionalidad administrativa, pero excluye la arbitrariedad en el ejercicio de la función pública, ya que, en Colombia, aun cuando no cuente con consagración expresa, es enteramente aplicable el principio de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Esto significa que el ejercicio de las potestades discrecionales se encuentra sometido a los principios que gobiernan la validez y eficacia de los actos administrativos, y se debe entender limitado a la realización de los fines específicos que le han sido encomendados a la autoridad por el ordenamiento jurídico. Es así como la potestad administrativa sólo contiene una

actuación legítima, en tanto y en cuanto se ejecute en función de las circunstancias, tanto teleológicas como materiales, establecidas en la norma que la concede (Sentencia C-1161/00).

Dentro de los elementos de validez de los actos administrativos se encuentra el fin legítimo, y es en dicho elemento donde se encaja ciertamente el ejercicio adecuado de la facultad discrecional, pues es el límite cierto que sustenta que la discrecionalidad no se convierta en arbitrariedad.

Para Rodríguez (2017), la definición de discrecionalidad se relaciona necesariamente con la potestad reglada:

Se parte de la idea de que existe una potestad reglada cuando el precepto legal que atribuye la potestad define de manera completa e integral los elementos de la decisión administrativa, esto es, tanto los supuestos de hecho como las consecuencias jurídicas que se derivan de esos supuestos. Y en consecuencia, por contraposición, existirá discrecionalidad administrativa en aquellas atribuciones de potestades administrativas que no señalen de forma completa los presupuestos fácticos o las consecuencias jurídicas de esos presupuestos de tal manera que en esos casos la administración gozará de cierta libertad de apreciación o de juicio para determinar la solución que se debe adoptar entre las diversas posibilidades que se derivan de la ley (pp. 126-127).

### **1. 1. 2. Fuente de la facultad discrecional.**

En el Estado colombiano la fuente de la facultad discrecional es la Ley 1437 de 2011, la cual establece:

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

Decisiones discrecionales. En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa (art. 44).

En palabras de Murillo (2016):

La facultad discrecional emana de la Ley, bien porque la Ley en forma expresa atribuye a la autoridad administrativa la posibilidad de valorar circunstancias singulares, con el fin de tomar una determinada decisión administrativa, o bien porque ciertas decisiones administrativas no se encuentran predeterminadas por el ordenamiento (p. 61).

Otros doctrinantes como Vidal et al. (2005) establecen que:

Había quienes consideraban que la discrecionalidad aparecía cuando la ley no regulaba en forma expresa el ejercicio de determinada competencia, por no precisar la conducta administrativa que se había de seguir. Quienes defendían dicha tesis afirmaban, que la norma general es que la actividad administrativa es discrecional y lo excepcional se da cuando se encuentra reglada; criterio revaluado en la actualidad, pues está claro que la regla general la constituyen las facultades regladas y la excepción es la discrecionalidad, como fruto de la incesante evolución del derecho público (p. 168).

En Colombia es aplicada la facultad discrecional en diversos asuntos que no cuentan con reglas establecidas en la ley, en estos casos específicos la administración queda habilitada para decidir entre diferentes posibilidades que se le presentan previo a la expedición de un acto administrativo que como se vio anteriormente, puede crear, modificar o extinguir derechos para los administrados.

### 1. 1. 3. Clases de discrecionalidad

De acuerdo con Penagos (1997), quien a su vez cita a Sánchez Morón (1994), se reseñan siete clases de discrecionalidad como se describen a continuación:

1°. Reglamentaria: (...) está determinada por la valoración de circunstancias económicas, sociales y políticas. No es necesario expedir reglamentos de la Ley, si las circunstancias no lo ameritan, y esta es la interpretación que fluye al aplicar el artículo 189, numeral 11 de la Constitución, por ejemplo, los empleos públicos de carrera administrativa que hacen parte del régimen especial, la cual tienen su propia autonomía y su propia reglamentación, uno de ellos es: la fiscalía, la procuraduría, la registraduría y la contraloría.

2° De Planificación: los planes y programas del Gobierno y de la Administración no obedecen a criterios arbitrarios, sino a los propósitos generales de la Constitución y la ley (artículos 339 y ss. de la Carta Política), con la finalidad de lograr los objetivos de la política económica, social y ambiental del Gobierno, se hace referencia cuando el presidente de acuerdo a su plan nacional de desarrollo hace nombramiento de los ministros para el buen funcionamiento del Estado, concordando así con el artículo 5 de la ley 909 del 2004.

3° De Iniciativa: la Administración moderna considera más técnico transferir la iniciativa al gobierno en determinadas materias, por tener mejores elementos para valorar la oportunidad y necesidad del servicio a su cargo.

4° Política Stricto-Sensu: se ha admitido por la doctrina y la jurisprudencia colombiana, la existencia de los llamados actos políticos o de gobierno, para referirse a aquellas decisiones que trascienden la vida misma de la Administración.



## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

5° Técnica: la discrecionalidad técnica es común en la Administración Pública moderna, en donde las funciones se han especializado y tecnificado, para lograr los objetivos y metas del Estado Social.

6° Táctica: /...) es aquel margen de libertad que requiere la Administración, para adoptar una decisión rápida y eficaz, ante situaciones de hecho que lo requieran, por ejemplo, cuando el nominador declara la insubsistencia de un empleo público, ya sea porque la persona que ganó el concurso para un determinado puesto no es competente para ejercerlo o porque no cumple con los requisitos establecidos para dicho empleo público.

7° De gestión: la Administración descentralizada por servicios, requiere de esta modalidad discrecional, para gestionar los servicios a cargo de las entidades descentralizadas, hace referencia a la forma como gestiona el empleo público, es decir, hay vacante para 10 empleos públicos, la autoridad emite un acto administrativo estableciendo reglas y procedimiento para llevar a cabo un concurso de mérito, para determinar quién ocupará esos vacantes (pp. 22-23).

La administración pública se encuentra permeada por algunos de estos tipos de discrecionalidad, pues en la cotidianeidad de las entidades estatales resultaría casi imposible ser eficientes, eficaces y por ende efectivos, si todos los procesos se supeditaran a largos procedimientos amparados en normas que no resultan prácticas cuando de tomar decisiones oportunas se trata.

Es entendible que para la toma de decisiones trascendentales de la administración la norma sea más rigurosa, casi al punto de desaparecer la facultad discrecional, pues así disminuye el riesgo de que sean expedidos actos administrativos arbitrarios; no obstante, la facultad

discrecional revive con la gestión eficiente y oportuna de las entidades que al tener la posibilidad de seleccionar una alternativa dentro del abanico de opciones, la puede tomar en procura de la optimización del servicio público que contribuye a la materialización de los fines estatales.

Entonces, las diferentes clases de discrecionalidad pueden ser aplicadas por parte de la administración siempre que la reglamentación así lo permita, sin perder de vista que los administrados y el Estado dentro del marco de la buena fe, esperan que el ejercicio conferido de la facultad discrecional sea aprovechado para alimentar la efectividad de las entidades estatales y por ende mejorar el servicio público.

#### **1. 1. 4. Relación entre la facultad discrecional y los motivos del acto administrativo**

Una alta proporción de los actos administrativos deben contar con motivación, mientras que los restantes son aquellos actos a los cuales se les aplica la facultad discrecional. En este contexto, resulta importante establecer si aquellos actos discrecionales son expedidos al libre albedrío de la administración, o cuales son las reglas generales que se aplican en dichas expediciones para evitar caer en la arbitrariedad.

Herrera (2012) expresa que “Es necesario distinguir los motivos de la motivación. Por esta última se entiende la obligación de insertar en el texto de un acto administrativo los motivos (...) todo acto administrativo tiene motivos, pero no todos requieren de motivación” (p. 318).

De lo anterior se establece que todos los actos administrativos requieren de motivos, y se puede colegir que los motivos de dicho acto son el límite con el que cuenta la administración para actuar en la expedición de estos.

Entonces la pregunta a resolver es ¿Cuáles son los motivos en los que se fundan los actos administrativos discrecionales? Frente a este tema Herrera (2012) cita lo dicho por el Consejo de Estado (1997) de la siguiente manera:

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

La administración no puede actuar caprichosamente, sino que debe hacerlo tomando en consideración las circunstancias de hecho o de derecho que en cada caso la determinan a tomar una decisión. En las actividades fundamentalmente regladas los actos de la administración están casi totalmente determinados de ante mano; en cambio, en las actividades discrecionales la administración tiene un margen más o menos amplio para decidir, pero debe tomar en cuenta las circunstancias y los fines propios del servicio a su cargo. Las circunstancias de hecho o de derecho que, en cada caso llevan a dictar el acto administrativo constituyen la causa, o mejor el motivo de dicho acto administrativo (p. 318).

Fundado en lo anteriormente descrito se entiende que la facultad discrecional no es absoluta ni caprichosa, por el contrario, bien utilizada puede ser una herramienta poderosa de gestión al interior de las instituciones, en palabras de Murillo (2016):

La discrecionalidad bien concebida, es decir, entendida como la facultad otorgada a la administración pública para realizar juicios de valor, apreciaciones y estimaciones en pro de la concreción de los fines del Estado, constituye un mecanismo útil en la búsqueda de la eficacia, eficiencia y celeridad necesarias en la adopción y ejecución de decisiones (p. 15).

Para ilustrar mejor los motivos en los que se deben fundar los actos administrativos discrecionales vale la pena destacar lo dicho por el Consejo de Estado (1997):

(...) se tiene cómo un axioma jurídico en nuestro derecho que no basta la existencia de un motivo para justificar el acto administrativo, sino que esté debe ser real y serio, adecuado o suficiente e íntimamente relacionado con la decisión, es decir, tener capacidad para

justificarlo dentro de la idea de satisfacer el interés general o público, para lo cual se han dado las competencias administrativas (Sala Contenciosa Administrativa, Exp. 13753).

Es decir que más allá de tener un motivo en el cual se funde el acto administrativo, este debe ser consecuente con los fines esenciales del Estado, porque la relación que existe entre estos y la función pública es inagotable; dicha relación se evidencia principalmente en los artículos 1, 2 y 209, de la Constitución Política de 1991, en donde se establece que uno de los más relevantes fines esenciales del Estado es el interés general, y que el desarrollo de la función administrativa está al servicio de los intereses generales, por ende, los actos administrativos que son la forma preferente como se comunica la administración con sus administrados, siempre deben responder al fin último del interés general.

Puede decirse que la mayor parte de los actos administrativos se encuentran reglados, y por tanto, la motivación se encuentra contenida en ellos. Aquellos que no se encuentran reglados, los discrecionales, también deben responder a unos motivos, los cuales se basan en la finalidad que deben perseguir todos los actos administrativos, que son el bien común y el interés general.

### **1. 1. 5. Relación entre la facultad discrecional y el fin legítimo del acto administrativo**

Cuando se hace referencia al fin legítimo del acto administrativo debe pensarse en el propósito o resultado que persigue la expedición de dicho acto, el cual debe coincidir con lo establecido en la norma que le confiere competencia; respondiendo a la pregunta para cuya respuesta se da su expedición.

Según Herrera (2012), con relación al fin de todo acto administrativo debe tenerse en cuenta lo siguiente:

- a. Cumplir una finalidad de interés general, como lo establece el artículo 209 de la carta política.

b. Debe tenerse en cuenta el fin específico de la ley que le confiere la competencia, de modo que ni siquiera consideraciones loables justifican su modificación (p. 320).

Se resalta que la facultad discrecional no se escapa al cumplimiento de este fin legítimo, pues debe responder a un interés general y el compromiso de la administración es dirigir sus actuaciones hacia el cumplimiento de los postulados constitucionales, primordialmente la satisfacción del interés general, y no perseguir un interés privado o personal.

Entonces, la facultad discrecional encuentra su límite en el fin legítimo del acto, ya que este responde a lo consagrado en la Constitución Política (1991), donde se establecen como fines esenciales del Estado: “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes (...)” (art. 2). Es por esto que todo acto administrativo sin importar si es reglado o no, debe contribuir al logro de dichos cometidos estatales. En el ejercicio de la discrecionalidad se debe aplicar en todo momento dicho mandato, pues resulta más difícil demostrar el incumplimiento de éste, cuando se carece de motivos que sustenten la expedición de los actos. En palabras de Murillo (2016):

Si la potestad discrecional está vinculada, en definitiva, a la finalidad que persigue el acto administrativo, el control jurisdiccional se impone por mandato de diversos principios constitucionales (principio de legalidad, de razonabilidad y de tutela judicial efectiva) y en procura de diversas y necesarias garantías para los asociados (p. 29).

Sintetizando, los actos administrativos discrecionales o reglados deben responder como mínimo a los fines esenciales del Estado, ya que todos los actos que profiera la administración se deben enmarcar en los principios constitucionales y perseguir incansablemente el bien común o interés general de los administrados.

### **1. 1. 6. La facultad discrecional y el deber de motivar los actos administrativos en el derecho comparado.**

Al realizar un análisis de las legislaciones en otros países respecto del uso de la facultad discrecional, se encuentra que el deber de motivar los actos administrativos no ha sido similar. Así, por ejemplo, en el caso de Francia, indica Coviello (2016), “que por mucho tiempo la motivación de los actos no fue un principio general aplicable a las decisiones administrativas” (p. 132). Así mismo Coviello (2016) señala que:

La Ley 79-587, del 11/07/1979, exigió la motivación de una serie de decisiones que afectan derechos de terceros, como ser las que restringen la libertad o, en general, son de policía, o imponen sanciones, o revocan (no por razones de ilegitimidad) decisiones creadoras de derechos (artículo 1). No obstante, los actos de alcance general o los reglamentos no necesitan estar motivados (p. 133).

La jurisprudencia italiana ha desarrollado la necesidad de motivar los actos administrativos que pueden llegar a perjudicar a los administrados, así como aquellos de contenido general.

En España, tal como señalan Ross et al. (2019) “la motivación del acto administrativo es entendida como una manifestación y exigencia del principio de transparencia y está vinculada al derecho de los ciudadanos a la buena administración” (p. 5).

Actualmente la legislación en España funda la motivación de los actos administrativos en el artículo 35 de la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y también establece en este mismo documento cuáles son actos que deben motivarse.

Como indican Ross et al. (2019) para el caso español:

(...) la motivación es también una garantía de los derechos de los particulares,

que así podrán conocer las razones que han impulsado a la administración pública a resolver en una determinada dirección y no en otra. La ausencia de motivación, puede entenderse como un vicio merecedor de nulidad de pleno derecho, pues provoca indefensión y se conculca así el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del artículo 24. 1 de la Constitución (p. 11).

En el caso de Alemania, como expresa Coviello (2016):

La motivación no siempre es necesaria, aunque el principio general es la motivación, podrían existir excepciones.

La necesidad de la motivación la determina la Ley de Procedimiento Administrativo del 25 de enero, así:

1. Un acto administrativo escrito o confirmado por escrito debe ser motivado por escrito.
2. La motivación debe indicar los motivos esenciales de hecho y de derecho que llevaron a la autoridad administrativa a su decisión.
3. La motivación de las decisiones discrecionales debe igualmente permitir identificar los puntos de vista que guiaron a la autoridad administrativa en el ejercicio de su potestad discrecional (p. 145).

De lo anterior, se puede inferir que en varios países europeos la motivación de los actos es la regla general, en particular cuando se afectan los derechos de las personas y de los conglomerados sociales. Caso distinto es el de los países anglosajones donde no existe la obligación o deber legal de motivar los actos administrativos. Así lo expresa Milkes (2018):

En los países de tradición anglosajona no se evidencia de forma tajante el deber general de motivar las decisiones de la administración (*duty to give reasons*), salvo la obligación

impuesta a los denominados *administrative tribunals* de así hacerlo, o normas que específicamente así lo establezcan. Por tanto, aquellas normas que exigieran tal deber, no lo asumían como una simple exposición de razones, sino, por el contrario, se hacía mayor relevancia al deber de dar razones satisfactorias, pues esto resultaba ser “el sello de calidad de una buena administración” (p. 160).

Según Coviello (2016) “en los Estados Unidos la tendencia a la motivación se da más en los tribunales inferiores que en la propia Corte Suprema y así mismo las agencias estadounidenses prefieren dar razones de las decisiones adoptadas” (p. 139).

De la revisión de las experiencias de las legislaciones enunciadas anteriormente, se evidencia que la característica común en el derecho comparado es la exigencia de la motivación de los actos administrativos, sin discriminar el tipo de acto o si éstos son el resultado de la facultad discrecional o reglada, pues al final la motivación se convierte en una garantía que permite la contradicción de las decisiones emanadas de la administración.

## **1. 2. Los actos administrativos**

### **1. 2. 1. Definición de acto administrativo**

Según Murillo (2016) “El acto administrativo consiste en la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos” (p. 50).

Para la Corte Constitucional (2000) “un acto administrativo es una manifestación de la voluntad de la administración que busca producir efectos jurídicos, bien sea creando, modificando o extinguiendo derechos a favor o en contra de los administrados” (C-1436/00).



Al respecto, Rodríguez (2017) expresa que los actos administrativos “Son las manifestaciones de voluntad tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos” (p. 3).

También el Consejo de Estado define el acto administrativo como:

(...) según el concepto doctrinal y jurisprudencial tradicionalmente reconocido, se entiende por acto administrativo la expresión de voluntad de una autoridad o de un particular en ejercicio de funciones administrativas, que modifique el ordenamiento jurídico, es decir, que por sí misma cree, extinga o modifique una situación jurídica (...) (Sala Contenciosa Administrativa, Exp. 3195, 1995).

### **1. 2. 2. Clasificación de los actos administrativos**

Los actos administrativos se pueden clasificar de diversas formas, Herrera (2012) muestra una clasificación doctrinal en la cual se distinguen los actos administrativos de acuerdo con el poder que ejerce la autoridad, teniendo en cuenta su vinculación con el servicio público, de acuerdo con la relación del contenido del acto con la pretensión del asociado, teniendo en cuenta la carga que impone a los asociados, de acuerdo con la forma como se expresa el objeto del acto, de acuerdo con el ámbito de aplicación, y de acuerdo con las personas sobre las cuales produzca efecto el acto; también presenta una clasificación legal, dentro de la cual los lista de acuerdo con su contenido, en relación con la decisión, teniendo en cuenta la autonomía en el ejercicio de la competencia, de acuerdo con su forma, teniendo en cuenta el procedimiento utilizado para su expedición.

Por su parte, el autor Rodríguez (2017) establece una clasificación de los actos administrativos de la siguiente manera:

Desde el punto de vista del poder utilizado para su expedición, desde el punto de vista de la vinculación con el servicio público, desde el punto de vista del contenido, desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en su elaboración, desde el punto de vista de la mayor o menor amplitud de la competencia, desde el punto de vista del procedimiento, desde el punto de vista del ámbito de aplicación, desde el punto de vista de su relación con la decisión, desde el punto de vista de la afectación de la esfera jurídica del destinatario del acto y desde el punto de vista de la jerarquía (p.35 )

Cada uno de los actos administrativos se ubican en una o varias de las clasificaciones que describen los autores, no obstante, el estudio se centra en aquella clasificación desde el punto de vista de su contenido, que permite distinguir entre los actos administrativos de carácter general y de carácter particular, y en la clasificación teniendo en cuenta la autonomía en el ejercicio de la competencia que los distingue entre actos reglados y actos discrecionales.

### **1. 2. 3. Clasificación de los actos administrativos por su contenido**

Los actos administrativos según su contenido se pueden clasificar en actos administrativos de carácter general y de carácter particular, estos se encuentran definidos por múltiples autores; haciendo una síntesis entre lo dicho por Rodríguez (2017) y Herrera (2012) se puede afirmar que los actos administrativos de carácter general son aquellos en los que la manifestación de la voluntad de la administración crea, extingue o modifica situaciones jurídicas, con efectos indeterminados, abstractos y dirigidos a un número plural de personas que no se encuentran individualizadas ni identificadas.

También es importante mencionar que los actos administrativos de carácter general, se comunican o se publican a través de medios masivos de comunicación, no son susceptibles de

recursos y su revocatoria puede hacerse por parte de la administración si necesidad de que medie autorización por parte de los afectados.

Rodríguez (2017) y Herrera (2012), definen los actos administrativos de carácter particular como aquellos actos que crean, modifican o regulan situaciones jurídicas individuales, particulares, subjetivas o concretas, son los que se refieren a un individuo o a un grupo de personas claramente identificadas.

#### **1. 2. 4. Clasificación de los actos administrativos teniendo en cuenta la autonomía en el ejercicio de la competencia**

Según Murillo (2016)

Teniendo en cuenta que la administración pública desempeña un sin número de actividades y que no todas se encuentran con límites claramente establecidos en la ley, el ordenamiento jurídico le concede a la administración dos tipos de potestades, las regladas y las discrecionales (p. 49).

Según Rodríguez (2017)

Los actos administrativos se pueden clasificar desde el punto de vista de la mayor o menor amplitud de la competencia, y eso los convierte en reglados o discrecionales, en palabras del autor, “un acto reglado es aquel que expide la autoridad en cumplimiento estricto de un mandato de ley, la cual no le otorga facultad de tomar decisiones opcionales” (p. 38).

En la expedición de los actos reglados existe una aplicación obligada de la norma, ya que la administración conoce previamente cuales son los preceptos que debe aplicar al momento de la expedición del acto, es por eso que la facultad de tomar una decisión a libre albedrío no le es permitida, debe ceñirse a lo que ordena la ley.

De los actos administrativos discrecionales, definen múltiples autores, que corresponden a aquellos actos que expide la autoridad en los casos en que la ley le otorga opciones frente a la decisión. Una definición más amplia la plantea Berrocal (2019) al escribir que los actos administrativos discrecionales son:

Los que resultan de atribuciones en cuyo ejercicio su titular es libre de escoger la oportunidad para su expedición, y/o determinar el contenido o sentido de la decisión, y/o valorar la conveniencia o el mérito para el mismo efecto, así como el destinatario del acto, pudiendo escoger al respecto una entre varias opciones o alternativas de solución igualmente válidas en el ámbito jurídico (p. 184).

Sin embargo, la autoridad administrativa que pretenda expedir un acto utilizando la facultad discrecional, deberá ajustarse a lo establecido en el artículo 44 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que establece:

Decisiones discrecionales. En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa (L. 1437, 2011).

Lo anterior necesariamente nos lleva a identificar cuáles son los actos administrativos que se consideran reglados y cuáles discrecionales; Berrocal (2019), categoriza los actos administrativos según la autonomía en su expedición en: actos discrecionales y actos reglados, y utiliza cuatro componentes para diferenciarlos, los cuales son, oportunidad, motivos, mérito y objeto.

En todo caso, según expresa el autor en los actos administrativos discrecionales puede confluir uno o varios de los componentes que se mencionaron anteriormente, y entre más

componentes existan mayor será el grado de discrecionalidad con que cuente la administración para actuar.

Entre tanto, en los actos administrativos reglados ocurre todo lo contrario, la administración se debe sujetar a las circunstancias que se encuentran establecidas en la ley o el reglamento, puesto que la oportunidad, los motivos, el mérito y el objeto ya están definidos.

### **1. 2. 5. Elementos, Presupuestos o Requisitos del Acto Administrativo**

En los actos administrativos deben existir ciertos presupuestos, elementos o requisitos que se consideran esenciales para los mismos, el Consejo de Estado en el 2012 los clasificó como presupuestos de la siguiente manera:

En los actos administrativos se distinguen los presupuestos de existencia, los presupuestos de validez y los presupuestos de eficacia final.

Los presupuestos de existencia son aquellas exigencias sin las cuales el acto no se configura como tal y por ende no surge a la vida jurídica.

Los presupuestos de validez son aquellas condiciones de un acto existente que determinan que sea valorado positivamente por encontrarse ajustado al ordenamiento o, con otras palabras, que si el acto es sometido a un juicio de validez no permiten que le sobrevenga una valoración negativa.

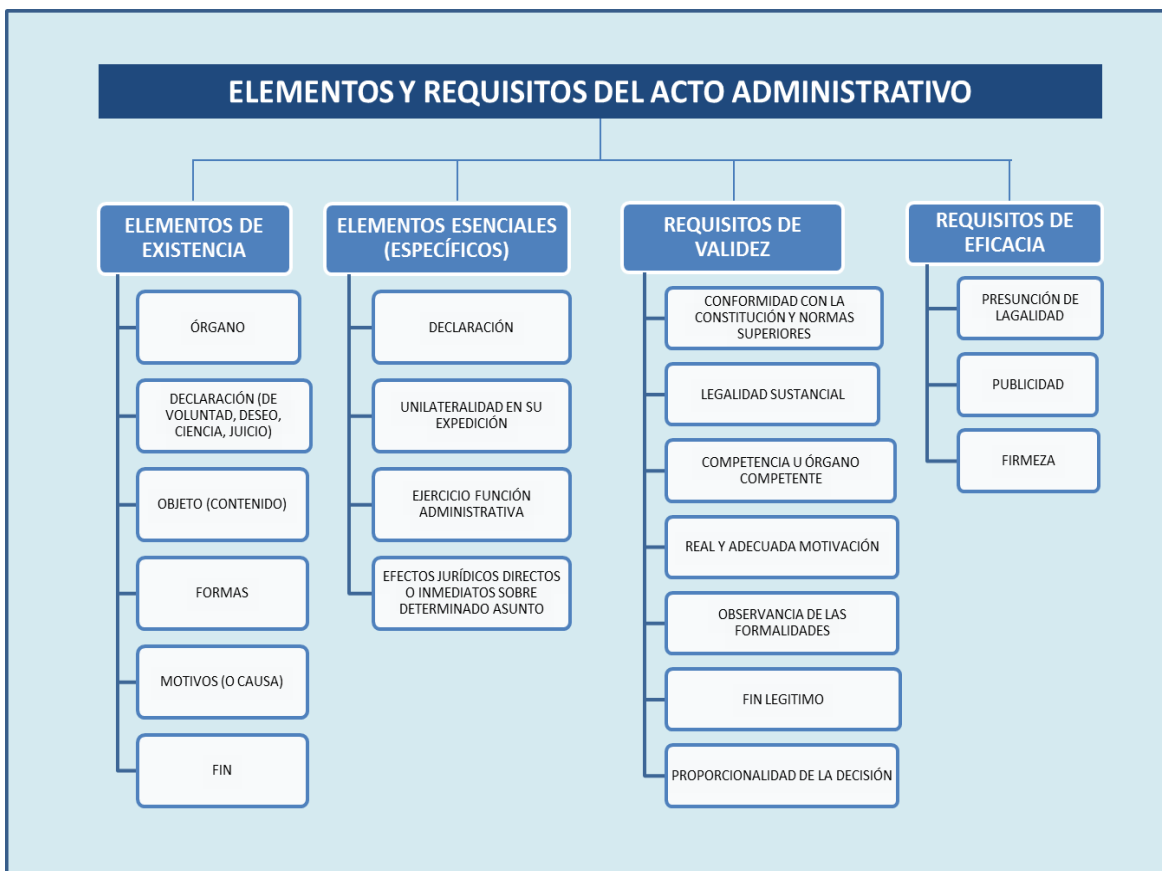
Los presupuestos de eficacia final son aquellos requisitos indispensables para que el acto existente y válido produzca finalmente los efectos que estaría llamado a producir (Sala Contenciosa Administrativa, No 54001-23-31-000-1999-0111-01 (23358)).

Por su parte, Berrocal (2019) ha distinguido elementos y requisitos del acto administrativo que considera fundamentales para el mismo, para él es procedente predicar del acto administrativo:

(...) los aspectos de existencia, esencia, validez y eficacia; que por lo mismo han de tener sus propios contenidos y supuestos que los determinen, como consideramos que efectivamente los hay y que incluso se asoman insistentemente en la doctrina y la jurisprudencia, de suerte que lo que nos corresponde es extraer, encontrar e identificar esos supuestos, para lo cual se les puede denominar **elementos de existencia, elementos esenciales, requisitos de validez y requisitos de eficacia** (p. 87).

Por eso es de vital importancia hacer un estudio juicioso de todos los elementos y requisitos mencionados por el autor, pues de esta forma se garantiza que los actos administrativos que sean expedidos por la autoridad competente cumplan el fin último con el que deben ser expedidos, contribuir al bienestar general y aportar a alcanzar los fines esenciales de Estado social de derecho.

En la siguiente figura se muestran los diferentes componentes que tienen cada uno de los requisitos y elementos constitutivos del acto administrativo, y es precisamente en dicha descripción dónde se puede evidenciar la responsabilidad que implica para la administración emitir actos administrativos ajustados a derecho que no lesionen la buena fe que los administrados depositan en las entidades del Estado, las cuáles se encuentran precisamente creadas con el fin de proteger, salvaguardar y mantener la buena comunicación entre el Estado y sus administrados.

**Figura 1***Elementos y requisitos del acto administrativo*

Tomado de “Manual del Acto Administrativo”. Berrocal, L. (2019). p. 141.

Haciendo caso a los requisitos y elementos descritos por el doctrinante mencionado y por la jurisprudencia, en este acápite se centrará la atención en los requisitos de validez, ya que dentro de ellos se encuentran la real y adecuada motivación y el fin legítimo, componentes estos que deben ser estudiados a profundidad, ya que encuentran relación directa con el ejercicio de la facultad discrecional.

Para efectos de la presente tesis es importante identificar si el ejercicio de la facultad discrecional que le confirió el legislador a los nominadores de los entes ministeriales del Estado

colombiano, se funda en la búsqueda incansable del buen servicio y la contribución inequívoca de los fines esenciales del mismo, así como la primacía del interés general sobre el particular.

### **1. 2. 6. Actos administrativos que aplican la facultad discrecional**

La mayoría de los actos administrativos que median la relación de los funcionarios y el Estado como figura de empleador son reglados, sin embargo, existen algunas excepciones, que dan paso al ejercicio de la facultad discrecional, los cuales deberían encontrar su límite en el buen servicio de las entidades, pues los nominadores deben garantizar que cada funcionario aporte su experticia, formación y conocimiento al cumplimiento de las metas institucionales, que para el caso de los ministerios se encuentran atadas a las metas de los Planes Nacionales de Desarrollo de cada gobierno y por ende contribuyen a alcanzar los fines esenciales del Estado.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2019) El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018–2022 denominado Pacto por Colombia, pacto por la equidad, “Es la hoja de ruta que establece los objetivos de gobierno, fijando programas, inversiones y metas para el cuatrienio. Permite evaluar sus resultados y garantiza la transparencia en el manejo del presupuesto”. Por tanto, las entidades del Estado deben alinear sus metas y objetivos para contribuir al cumplimiento de dicho plan.

En el DNP (2019) establece que dentro del PND, Pacto por Colombia, pacto por la equidad (2018-2022), existe un pacto transversal dentro del cual se encuentra una línea de trabajo denominada: “Pacto por una gestión pública efectiva” (p. 170), la cual solo es posible de cumplir cuando el Estado pueda garantizar que el talento humano de las entidades públicas cumple con sus funciones de forma eficiente.

#### ***1. 2. 6. 1. Nombramiento de funcionarios en los empleos de libre nombramiento y remoción***



## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

Los empleados de libre nombramiento y remoción pueden ser nombrados en ejercicio de la facultad discrecional con la que cuenta cada nominador para elegir a los funcionarios que ocupan cargos de dirección y confianza dentro de la institución; los cuales se encuentran clasificados en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 909 de 2004.

Respecto del acto administrativo que nombra a los funcionarios en este tipo de cargos es de mencionar que no se acude a un sistema meritocrático, basta con que la persona cumpla con los requisitos establecidos para el empleo y será el nominador quien determine quién ocupará el cargo, sin importar que existiera un candidato con mayor formación o experiencia que el seleccionado. El principio de este tipo de actos administrativos es la discrecionalidad que solo pareciera contar con un límite básico en el manual de funciones de cada entidad en el cual se establecen los perfiles básicos para ocupar cada cargo.

La Corte Constitucional en el 2018 explicó que:

La Constitución prevé los empleos públicos de libre nombramiento y remoción, cuya situación es completamente distinta a los de carrera, pues para éstos la vinculación, permanencia y retiro de sus cargos depende de la voluntad del empleador, quien goza de cierta discrecionalidad para decidir libremente sobre estos asuntos, siempre que no incurra en arbitrariedad por desviación de poder. A diferencia de los empleos de carrera, en los de libre nombramiento y remoción el empleador tiene libertad para designar a personas que considera idóneas para la realización de ciertas funciones. Cuando no lo son, el Estado, que debe cumplir con sus fines de acuerdo con los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, autoriza al empleador para reemplazarlos por otras personas cuya capacidad, idoneidad y eficiencia se adecuen a los requerimientos institucionales (T-540/98).

***1. 2. 6. 2. Declaratoria de insubsistencia de los funcionarios en los empleos de libre nombramiento y remoción***

La Ley 909 de 2004, en relación con la forma de retiro a través de la declaratoria de insubsistencia de los empleados de libre nombramiento y remoción en el artículo 41, expresa:

**CAUSALES DE RETIRO DEL SERVICIO.** El retiro del servicio de quienes estén desempeñando empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa se produce en los siguientes casos:

a) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento en los empleos de libre nombramiento y remoción; (...)

**PARÁGRAFO 2.** Es reglada la competencia para el retiro de los empleos de carrera de conformidad con las causales consagradas por la Constitución Política y la ley y deberá efectuarse mediante acto motivado.

La competencia para efectuar la remoción en empleos de libre nombramiento y remoción es discrecional y se efectuará mediante acto no motivado.

De acuerdo con la ley, el acto administrativo que declara la insubsistencia de los funcionarios que ocupan cargos de libre nombramiento y remoción, es el pleno ejercicio de la facultad discrecional que está dispuesta para tal fin, que está asignada a los nominadores de las entidades del Estado y que tiene como objetivo detener el vínculo que sostiene el empleado con la entidad. La decisión de declaratoria de insubsistencia debe darse cuando el nominador de la entidad considera que es conveniente y oportuna.

El Consejo de Estado 2006, sobre este particular a expresado que:

La insubsistencia del nombramiento es una figura a la que se recurre cuando la autoridad nominadora lo considera conveniente, en aras del mejoramiento del buen servicio. Sabido

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

es que una medida de tal naturaleza se supone inspirada en razones del buen servicio, fin primordial de la función pública, y que el acto administrativo contentivo de una manifestación de voluntad, como la que se controvierte, goza de la presunción de legalidad, vale decir, que se expidió con sujeción al ordenamiento jurídico vigente, aunque puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario” (Sección Segunda, No 88001-23-31-000-2002-00188-01).

El Consejo de Estado en el 2008 señaló que:

Respecto de esta clase de empleos públicos, ha sido claro el criterio establecido por la Sala en lo relacionado con el tratamiento que debe darse a los funcionarios que los ocupan, en el entendido de que corresponde a la Administración, en ejercicio de su facultad discrecional y con el fin del mejoramiento del servicio, efectuar los movimientos de personal que a bien tenga dada la naturaleza especial que revisten, por lo que no es necesaria la motivación expresa del acto de retiro de los mismos, para proferir dicha decisión. Es en síntesis, una amplia facultad o margen de libertad para que la administración elija a los funcionarios que en su sentir desempeñarán una mejor tarea en pro del buen servicio público que prestan y del cumplimiento de los fines que se le han encomendado, por ello resulta razonable en aras del interés de la institución, al cual debe ceder el interés particular, que el nominador en ejercicio de su potestad discrecional pueda retirar del servicio a los funcionarios de libre nombramiento y remoción para reacomodar su equipo (Sección Segunda, No 70001-23-31-000-2001-01370-01 (2447-07)).

De acuerdo con lo anterior, es claro que para el Consejo de Estado la declaratoria de insubsistencia de un funcionario de libre nombramiento y remoción, está enmarcada en el uso de

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

la facultad discrecional que le asiste al nominador de la entidad, siempre y cuando dicha declaratoria obedezca a una necesidad de mejoramiento del servicio. El acto administrativo de declaratoria de insubsistencia de los cargos de libre nombramiento y remoción no debe ser motivado.

En síntesis, para el caso particular de la presente investigación se precisa fundamental entender que la aplicación de la facultad discrecional a los actos administrativos que son susceptibles de la misma, tiene un único límite fundado en el cumplimiento del fin legítimo, que no se escapa a la voluntad del nominador y que para el caso de los entes ministeriales del Estado colombiano, y en general de todas las entidades, debe contribuir con el buen servicio y funcionamiento de las mismas, lo que redundará de manera positiva en el bien común y en el interés general.

Adicionalmente, cuando se expide un acto de declaratoria de insubsistencia de un funcionario de libre nombramiento y remoción y el funcionario considera que dicha decisión tomada por el nominador no se funda en mejorar el servicio de la entidad, por el contrario, lo desmejora, es el funcionario quien debe utilizar un medio de control para solicitar la nulidad del acto y probar lo contrario de su dicho.

## **Capítulo 2. Los funcionarios públicos en Colombia**

En este capítulo se aborda el concepto de funcionario público en Colombia, enmarcado en su dimensión constitucional del derecho al trabajo y la función pública. Así mismo, se realiza una descripción de cómo se encuentran clasificados los funcionarios públicos, la noción de carrera administrativa, campo de aplicación y la diferencia entre empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera.

### **2. 1. La función pública en la dimensión Constitucional.**

Sea lo primero destacar, que la ubicación del derecho al trabajo se encuentra en la dimensión constitucional y sus principios tutelares, y de la interpretación de la Constitución Política por parte de la Corte Constitucional, en calidad de guardiana de la integridad y supremacía de la norma de normas.

Al respecto, la Corte Constitucional (1992) esbozó:

Con la expedición de la Carta de 1991 entró nuestro país en la era del constitucionalismo del derecho del trabajo, es decir, de un especial tratamiento en la constitución, a diferencia de la parquedad con que de éste se ocupó la carta anterior. (T-462/92)

Adicionalmente, dice la Corte Constitucional (1992):

La Constitución de 1991 da un vuelco a la normación constitucional existente sobre la cuestión laboral y es así como se adentra en sus más representativas instituciones y principios informadores del derecho de trabajo y de esta manera al elevar de rango unas y otros, les otorga la debida importancia y firmeza. (T-462/92)

Situación que no es ajena al sector público, en el cual los nuevos postulados constitucionales establecen lo siguiente:

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

Artículo 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previsto sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Artículo 123. Son servidores públicos los miembros de las Corporaciones Públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio (Const. P. , 1991).

Los artículos anteriormente citados permiten establecer que cada funcionario público de los entes ministeriales debe tener unas funciones detalladas dentro de la planta de dichas entidades y que una de sus obligaciones es ejercer su servicio de la forma prevista en la ley, que para estos casos no es otra que contribuyendo a que la entidad brinde un buen servicio.

Adicionalmente en el artículo 125 se establece que:

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 trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso de los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación al régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción (Const. P. , 1991).

Este artículo resulta fundamental para realizar el análisis de los cargos de carrera y de libre nombramiento y remoción, y reconocer que desde la Constitución Política son tratados de manera distinta; lo más relevante es evidenciar que los empleados públicos de carrera ingresan a las entidades por concurso de méritos, mientras que los de libre nombramiento y remoción por cumplimiento de requisitos y condiciones específicas del cargo, generando una marcada diferencia entre el concurso de méritos y los cargos de libre, porque mientras en el primero queda nombrado en el cargo el mejor que compitió, en el segundo queda nombrado quien cumpla con los requisitos básicos del cargo sin importar que existan mejores.

Adicionalmente, la Constitución Política (1991) establece que el retiro de los cargos en el Estado se hará por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, sin embargo, para un alto porcentaje de los cargos de libre nombramiento y remoción no se toma en cuenta la calificación para la permanencia en el empleo y en algunos casos estos funcionarios no son evaluados tal y como se muestra en el capítulo 3 del presente documento.

## **2. 2. Actos administrativos relacionados con el servidor público**

Los actos administrativos que emiten las diferentes entidades del Estado respecto de la relación laboral con sus funcionarios públicos crean, modifican o extinguen derechos para estos últimos, o los ubica en una situación administrativa determinada. Las situaciones administrativas son diversas, las principales en las que se puede encontrar inmerso un servidor público a lo largo

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

de dicha relación según el Departamento Administrativo de la Función Pública (2017), son las siguientes:

- Servicio activo.
- Licencias.
- Permisos.
- Comisión.
- Encargo.
- Suspensión en el ejercicio de funciones.
- Periodo de prueba en empleo de carrera.
- Prestando servicio militar.
- Vacaciones.

Las situaciones administrativas ahí listadas, se encuentran siempre antecedidas por la emisión de un acto administrativo de carácter particular, dentro del cual se establece el reconocimiento de alguna de estas; adicionalmente, dichos actos administrativos deben ser motivados en la realidad de hecho y de derecho que los originan.

En este aspecto se debe destacar que existen normas en las cuales se fundan los actos administrativos de dichas situaciones administrativas, por ejemplo, para la expedición del acto administrativo que da por terminado un encargo o nombramiento provisional, este debe atender a lo establecido en el Decreto 1083 (2015), en el cual se dice “Antes de cumplirse el término de duración del encargo, de la prórroga o del nombramiento provisional, el nominador, por resolución motivada, podrá darlos por terminados” (art. 2. 2. 5. 3. 4). En dicho texto se muestra claramente, que este acto administrativo, es de carácter particular, ya que va dirigido a la persona



## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

que ostenta el encargo o la provisionalidad y exige al nominador la motivación que lo lleva a terminar el mismo.

Por consiguiente, para determinar una situación administrativa como las mencionadas anteriormente, no es aplicable la facultad discrecional, pues existen pluralidad de normas en las cuales se establecen los procedimientos y requisitos con los que deben cumplir los funcionarios públicos para acceder a cada una de ellas.

Por otra parte, existen actos administrativos asociados al retiro de los funcionarios públicos de las entidades del Estado, los cuales según el Departamento Administrativo de la Función Pública (2017) son los siguientes:

- Declaratoria de insubsistencia del nombramiento.
- Retiro trabajadores oficiales.
- Renuncia.
- Retiro por derecho a pensión de jubilación o de vejez y por invalidez absoluta.
- Retiro por edad o retiro forzoso.
- Destitución.
- Declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del cargo.
- Supresión del empleo.

La generalidad de los actos administrativos listados anteriormente, conservan las mismas características de aquellos que definen las situaciones administrativas, son particulares y motivados. Particulares porque cambian el estatus del funcionario público al que van dirigidos y motivados porque dentro de las diferentes normas en las que se fundan así se estipula.

De lo anterior, se resalta que la facultad discrecional es limitada cuando de expedir actos administrativos en el marco de las relaciones laborales se trata; puede darse esta situación porque

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

la protección de la carrera administrativa es altamente reglada, desde la vinculación hasta el retiro, existen pocas posibilidades de emitir actos administrativos discrecionales, precisamente por proteger a los funcionarios públicos de ser retirados de sus cargos sin justa causa, o de ser nombrados sin el cumplimiento de los requisitos.

Ante la ausencia de la reglamentación en el nombramiento y el retiro de los funcionarios públicos, existiría un riesgo latente que en el ejercicio de la facultad discrecional todos fueran reemplazados con el cambio periódico de los nominadores de las entidades, puesto que estos son nombrados en cargos de libre nombramiento y remoción normalmente por periodos institucionales.

Existen algunas excepciones a los actos de carácter reglado, dando paso al ejercicio de la facultad discrecional dentro de la relación del Estado con sus funcionarios públicos, los que más se destacan son el nombramiento y retiro de empleados en cargos de libre nombramiento y remoción y el llamamiento a calificar servicios.

De los actos administrativos mencionados anteriormente, dentro de los que se refieren a la declaratoria de insubsistencia, se encuentran los correspondientes a los cargos de libre nombramiento y remoción, los cuales, según la Ley 909 de 2004, “La competencia para efectuar la remoción en empleos de libre nombramiento y remoción es discrecional y se efectuará mediante acto no motivado” (Incs. Segundo, parg 2, art. 41).

Así las cosas, en el acto administrativo antes mencionado se aplica la facultad discrecional, en la cual el nominador de la entidad tiene la potestad de declarar insubsistente al funcionario público que se encuentra nombrado en un cargo de libre nombramiento y remoción.

En palabras de Rodríguez (2017) la facultad discrecional en los actos administrativos que declaran la insubsistencia del nombramiento en los empleos de libre nombramiento y remoción consiste:

En que la autoridad nominadora puede escoger libremente entre quienes reúnen esos requisitos mínimos y podrá prescindir de sus servicios en el momento que lo considere conveniente sin necesidad de motivar su decisión, aunque tiene el deber de hacer constar en la hoja de vida del funcionario los hechos y las razones que causan la desvinculación (p. 480).

Es de mencionar cuáles son los funcionarios con cargos de libre nombramiento y remoción y por qué se faculta a las entidades estatales para realizar su retiro a través de un acto administrativo inmotivado.

La norma establece que por regla general los empleos de los organismos y entidades del Estado son de carrera administrativa, exceptuando los de elección popular, los de periodo fijo, los trabajadores oficiales, aquellos cuyas funciones sean ejercidas en las comunidades indígenas y los de libre nombramiento y remoción (L. 909, art. 41, 2004).

Los empleos de libre nombramiento y remoción se encuentran clasificados a partir de la misma Ley 909 de 2004, dentro de la cual se agrupan de la siguiente manera:

a) Los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices.

b) Los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, que estén al servicio directo e inmediato de los siguientes funcionarios, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos (...).

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

c) Los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado.

d) Los empleos que no pertenezcan a organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos.

e) Los empleos que cumplan funciones de asesoría en las Mesas Directivas de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales.

f) Los empleos cuyo ejercicio impliquen especial confianza que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, que estén adscritos a las oficinas de los secretarios de despacho, de los directores de Departamento Administrativo, de los gerentes, tanto en los departamentos, distritos especiales, Distrito Capital y distritos y municipios de categoría especial y primera (numeral segundo, art. 5).

Al identificar cuáles son los empleos de libre nombramiento y remoción establecidos en la norma, se evidencia que se encuentran relacionados directamente con el presidente de la república, gobernadores, alcaldes, gerentes, directores y en general con los altos directivos de las entidades del Estado, lo cual explica que a éstos se les otorgue dicha facultad discrecional de remover de los cargos a los funcionarios que los ostentan y reemplazarlos por otros de su entera confianza.

El límite de dicha facultad discrecional será entonces el que se predica de cualquier acto administrativo sin importar su naturaleza, aquel que más que una motivación corresponde a un motivo, el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, el buen servicio de las entidades públicas y la primacía del interés general sobre el particular.

### **2. 3. La administración y los funcionarios públicos**

Frente al empleo público, el jurista Villegas (2004), conceptualiza que:

El marco laboral, legal y reglamentario de los empleados públicos se integra, además, por el régimen de carrera, como regla general de profesionalización en el empleo que comprende al sistema de oposición o concurso para el ingreso a la función pública y al ascenso; al sistema de calificación en el desempeño del empleo; al régimen disciplinario [art. 125], y las incompatibilidades e inhabilidades [arts. 126 a 129]. Todo ello en concordancia con los principios de igualdad, moralidad, eficacia, imparcialidad y publicidad que orientan la función pública y el empleo público [art. 209]” (pp. 194 -195).

Concepto que es fundamental si se tiene en cuenta que los funcionarios públicos deben aportar su experticia, conocimiento, profesionalismo, eficacia y demás fortalezas en el desempeño de sus funciones, con el ánimo que la entidad logre alcanzar sus metas y objetivos y así mismo brinde un buen servicio.

También Villegas (2004) escribe que:

La carrera administrativa es una institución jurídica, que tiene por objeto la eficiencia de la administración, el buen servicio a la sociedad y la profesionalización o estabilidad de los empleados públicos, mediante un sistema de administración de personal que regula deberes y derechos, de la administración y del empleado, en el que el ingreso y los ascensos están determinados exclusivamente por la capacidad o méritos demostrables por concurso, y la permanencia sujeta al mérito evaluable mediante la calificación de servicios y al cumplimiento de los deberes, obligaciones y ejercicio de los derechos (p. 299).

Es evidente que mientras los funcionarios para mantenerse en los cargos de carrera deben tener un desempeño laboral sobresaliente, los de libre nombramiento y remoción están sujetos a la facultad discrecional del nominador, la cual en muchas ocasiones no toma en consideración criterios objetivos para mantener o retirar a los funcionarios, criterios objetivos como la evaluación del desempeño.

#### **2. 4. El sistema de meritocracia en los cargos de libre nombramiento y remoción.**

Lo primero que se debe aclarar es que el sistema de meritocracia aplica a los cargos de carrera administrativa y no a los cargos de libre nombramiento y remoción, excepto aquellos de gerencia pública y, como se ha mencionado en apartados anteriores, la generalidad es que los cargos de las entidades públicas son de carrera administrativa y la excepción son aquellos en los cuales se ejercer funciones de naturaleza política, de Gobierno o autoridad y los de confianza; conocidos como los cargos de libre nombramiento y remoción. Sin embargo, para profundizar en el sistema de meritocracia aplicado a los diferentes cargos de la función pública lo primero a examinar es lo establecido en la Ley 909 de 2004, artículo 2 numeral 2:

El criterio de mérito, de las calidades personales y de la capacidad profesional, son los elementos sustantivos de los procesos de selección del personal que integra la función pública. Tales criterios se podrán ajustar a los empleos públicos de libre nombramiento y remoción, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

Según lo establecido en esta Ley y teniendo en cuenta la utilización de la palabra “podrán”, las entidades no se encuentran obligadas a aplicar un proceso meritocrático para el nombramiento en los cargos de libre nombramiento y remoción, a menos que el mismo sea de carácter gerencial, caso en el cual según lo establece la Ley 909 de 2004 en su artículo 49, numerales 2 y 3, se debe seguir el siguiente proceso:

2. Para la designación del empleado se tendrán en cuenta los criterios de mérito, capacidad y experiencia para el desempeño del empleo, y se podrá utilizar la aplicación de una o varias pruebas dirigidas a evaluar los conocimientos o aptitudes requeridos para el desempeño del empleo, la práctica de una entrevista y una valoración de antecedentes de estudio y experiencia.

3. La evaluación del candidato o de los candidatos propuestos por el nominador, podrá ser realizada por un órgano técnico de la entidad conformado por directivos y consultores externos, o, en su caso, podrá ser encomendado a una universidad pública o privada, o a una empresa consultora externa especializada en selección de directivos.

Lo anterior deja claro que existen cargos de libre nombramiento y remoción en los cuales se puede aplicar un sistema meritocrático y abre la puerta a preguntar, ¿Por qué otros cargos de libre nombramiento y remoción no aplican el sistema meritocrático?, con posibles respuestas que pueden ir desde el tema de intereses políticos hasta temas de origen económico.

Por otro lado, es imperativo tener claro que hace que un cargo sea de carrera o de libre nombramiento y remoción; frente a este tema la Corte Constitucional (1996), atendiendo la regulación contenida en la Carta Política, establece lo siguiente:

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. 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. Piénsese, por ejemplo, en el secretario privado del presidente de la República o en un ministro del despacho.

Desde luego, quedan excluidas del régimen de libre nombramiento y remoción las puras funciones administrativas, ejecutivas o subalternas, en las que no se ejerce una función de dirección política ni resulta ser fundamental *el intuito* (sic) *personae*” (C-552/96).

Al establecer esta diferencia se esperaría que los cargos de libre nombramiento y remoción fueran pocos en cada entidad, sin embargo, la dinámica de muchas entidades en contar con muchos cargos de libre nombramiento y remoción justificándolos en los parámetros proporcionados anteriormente.

Para resumir, la carrera administrativa está concebida como un sistema técnico de la administración del personal en el servicio público colombiano y está consagrado en la



constitución y en la ley de esta manera. Algunos de los principios que orientan el sistema son la meritocracia y la igualdad, no obstante, el carácter discrecional para el nombramiento y retiro de los cargos de libre nombramiento y remoción genera un carácter dual respecto de la regla general del sistema técnico de la carrera administrativa en Colombia.

## **2. 5. El referente de la carrera administrativa en legislaciones internacionales.**

A continuación, se realiza una referencia de algunos países donde la carrera administrativa se ha venido implementando, se expone de manera breve el esquema sobre cómo funcionan, y se evidencia que varios de ellos cuentan con similitudes al sistema colombiano.

### **2. 5. 1. Carrera administrativa en Argentina.**

En el año 1993 en éste país se crea la Dirección para la Carrera Administrativa y desde ese año se da comienzo a los procesos de evaluación, capacitación y el desempeño laboral, posteriormente en 1995 se masifican dichos procesos, otorgando relevancia a la relación que deben entre ellos para poder progresar en la carrera administrativa.

Como indica Camargo (2013):

El Sistema Nacional de Profesión Administrativa SINAPA, abarca un régimen de cargos con funciones gerenciales, se incorporan a la carrera administrativa las posiciones de dirección, otorgando la titularidad por cinco años y una vez finalizado dicho periodo se hace una nueva convocatoria.

La evaluación del desempeño se efectúa una vez al año y se promociona el incentivo de un salario adicional del 10% para aquellas personas que alcancen un desempeño notorio en cada organismo, de tal manera que sea distribuida equitativamente entre los grupos laborales superiores, intermedios y operativos (p. 27).

### **2. 5. 2. Carrera administrativa en España.**

La carrera administrativa en este país es una herramienta que permite a los funcionarios progresar tanto profesional como económicamente, para lo cual se establecen unos requisitos como: poseer título, experiencia y méritos. Este sistema es objetivo, ya que busca combinar varios tipos de requisitos que garanticen poder contar con los mejores trabajadores en la función pública.

Las principales características de carrera administrativa, indica Camargo (2013):

Se cifra en tres elementos que son: el sistema de provisión de puestos, la promoción profesional dentro del propio cuerpo y la promoción interna desde cuerpos inferiores a otros superiores.

El sistema de carrera asume que los funcionarios presten sus servicios durante su vida activa, desempeñando diversos cargos; la selección debe estar regida por la profesión y no por el cargo. De acuerdo con la profesión se determina la formación a seguir. La carrera del funcionario se desarrolla con ascenso progresivo y por experiencia (pp. 38-39).

El modelo español, según lo expone Carvalho (2019):

Se caracteriza porque el acceso meritario está previsto en la constitución española, en su artículo 23, en la cual se establece que “los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.

Las ventajas de dicho sistema son la meritocracia y la posibilidad de contar la administración con funcionarios calificados. Así mismo, presenta las siguientes desventajas dentro de las que Carvalho (2019) destaca:

(...) Aunque se pueda afirmar que España ha consolidado un sistema de acceso igualitario a la función pública, no se puede negar que todavía hay muchos problemas, como los cargos de libre designación, especialmente porque hay muchos cargos de la citada naturaleza. Sin embargo, hay la previsión en la ley de que estos puestos de trabajo, por su especial responsabilidad y confianza puedan cubrirse por el procedimiento de libre designación con convocatoria pública (Modelo español).

### **2. 5. 3. Carrera administrativa en Francia.**

De acuerdo con Camargo (2013) “la función pública francesa se inspira en el principio de carrera; el funcionario no es contratado para un determinado empleo sino para realizar una actividad profesional por un periodo de tiempo indefinido” (p. 39).

Destaca Carvalho (2019) como los principales aportes del sistema de carrera francés los siguientes:

- a) el ingreso según los méritos y capacidades de los ciudadanos. Sobre esto, la propia Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 establece en el artículo 6 que “(...) todos son igualmente admisibles en toda dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos”;
- b) la permanencia en el empleo;
- c) la existencia de expedientes disciplinarios rígidos para determinar faltas y eventual expulsión;
- d) el reconocimiento de la relación funcional como relación estatutaria, que solo puede modificarse por decisión unilateral de la Administración;

e) la combinación del régimen jurídico del Estatuto General con un Derecho particular de los cuerpos y servicios (Modelo francés).

### **Capítulo 3. Aplicación de encuesta a los entes ministeriales y análisis de las respuestas obtenidas**

En este capítulo se explica detalladamente el instrumento empleado y el procedimiento que se surtió para su aplicación a los 18 entes ministeriales del Estado colombiano. De los 18 ministerios, 13 dieron respuesta oportuna a la encuesta enviada. A partir de las respuestas obtenidas se realizó análisis de los datos para describir las variables objeto de la presente investigación y establecer relaciones entre ellas.

#### **3.1. Instrumento**

Para la recolección de los datos requeridos para la presente investigación, se utilizó una encuesta tipo cuestionario, con preguntas cerradas de selección con única respuesta y preguntas abiertas compuesta por los siguientes apartados:

A. Datos generales del ente ministerial: El cual consta de 5 preguntas que tienen como objetivo establecer la identidad del ente ministerial, fecha de diligenciamiento de la encuesta, responsable y cargo del responsable de diligenciar la encuesta, lo anterior con el ánimo de tener información clara del área de talento humano de cada ente ministerial, para garantizar la calidad de los datos obtenidos.

B. Estructura general del talento humano del ente ministerial: El cual consta de 3 preguntas que tienen como objetivo establecer numéricamente, el porcentaje y la relación que existe entre los cargos en carrera administrativa y los de libre nombramiento y remoción en cada ente ministerial y de manera global en los ministerios que respondieron la encuesta.

C. Evaluación del desempeño laboral de los cargos de libre nombramiento y remoción: El cual consta de 5 preguntas, cuyo objetivo es establecer si el ente ministerial cuenta con evaluación del desempeño para los cargos de libre nombramiento y remoción, si este sistema de

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

evaluación es el mismo que el utilizado para los cargos de carrera administrativa y si existe una relación de cada cargo con el cumplimiento de metas y objetivos de la entidad.

D. Rotación de los cargos de libre nombramiento y remoción en el ministerio: El cual consta de 9 preguntas, cuyo objetivo es establecer el índice de rotación de los cargos de libre nombramiento y remoción en cada ministerio y de manera global, así como las modalidades de retiro, ya sea por renuncia voluntaria o por declaratoria de insubsistencia (Ver anexo 2).

La encuesta cuenta con la ficha técnica que se presenta en la tabla 1:

**Tabla 1**

*Ficha técnica encuesta entes ministeriales*

PARÁMETRO	DESCRIPCIÓN
Universo:	18 entes ministeriales que conforman la rama ejecutiva del Estado colombiano.
Objetivo de la encuesta:	Identificar las variables esenciales que tengan relación entre los cargos de libre nombramiento y remoción y el buen servicio de los entes ministeriales del Estado colombiano.
Tipo de muestra:	Universo muestral incidental, entendiendo que se envía a todos los ministerios y el logro dependerá de la participación de dichas entidades estatales respondiendo la encuesta.
Tiempo de realización del trabajo de campo:	90 días.
Técnica de recolección de datos:	Encuesta de tipo analítico de diligenciamiento por auto reporte.
Tipo de encuesta:	Cuestionario.
Diseño y realización:	La encuesta fue diseñada y realizada por las profesionales del Derecho, estudiantes de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad la Gran Colombia, sede Bogotá, Elisa Liliana Forero Quiñonez y Bibian Yiseth Moreno Mayorga y asesorada por la profesional de Psicología, Magíster en psicología con experiencia en psicometría y profesora de la maestría de Psicología de la Universidad Nacional de Colombia Helena Vélez Botero.
Fuente de financiación:	Proporcionada por las estudiantes de la maestría.
Personas por las que se indaga:	Empleados públicos de libre nombramiento y remoción de los entes ministeriales del Estado colombiano.
Fecha de aplicación de la encuesta:	20 días hábiles contados a partir del envío de la encuesta.
Tamaño de la muestra:	13 entes ministeriales que respondieron la encuesta, lo cual representa el 72. 22% del universo muestral, logrando así una muestra representativa según lo señalado por Palella y Martins en el 2006, donde determinan que: “una muestra del 10, 20, 30 o 40% es representativa de una población.

*Elaboración propia.*

### 3. 2. Aplicación de la encuesta

Para la recolección de los datos analizados, se envió una encuesta tipo cuestionario denominada: “ENCUESTA ENTES MINISTERIALES”, a los 18 ministerios que hacen parte de la rama ejecutiva del poder público del Estado colombiano, junto con un derecho de petición (Ver anexo 1 y 2), con el objetivo de obtener una respuesta oportuna respecto de la información requerida que resultaba indispensable para poder realizar los análisis requeridos.

Una vez radicados en los sistemas de peticiones, quejas y reclamos de cada entidad se controló el tiempo con el que contaba por ley cada ministerio para emitir la respuesta. En la tabla 2 se muestra un consolidado con las fechas de radicación de las peticiones, los tiempos de respuesta obtenidos, los esperados y las entidades que no respondieron:

**Tabla 2**

*Tiempos de respuesta a la petición*

	NOMBRE DEL MINISTERIO	FECHA DE RADICACIÓN DE LA PETICIÓN	FECHA ESPERADA DE LA RESPUESTA	FECHA QUE LLEGA LA RESPUESTA
1	Ministerio de Educación Nacional	24/11/2021	23/12/2021	6/12/2021
2	Ministerio de Defensa Nacional	24/11/2021	23/12/2021	No respondieron
3	Ministerio de Salud y Protección Social	24/11/2021	23/12/2021	29/11/2021
4	Ministerio de Trabajo	24/11/2021	23/12/2021	No respondieron
5	Ministerio de Minas y Energía	24/11/2021	23/12/2021	23/12/2021
6	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	26/11/2021	27/12/2021	31/12/2021
7	Ministerio de Justicia y del Derecho	26/11/2021	27/12/2021	9/12/2021
8	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	26/11/2021	27/12/2021	No respondieron
9	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	26/11/2021	27/12/2021	17/12/2021
10	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	23/11/2021	22/12/2021	9/12/2021
11	Ministerio del Interior	23/11/2021	22/12/2021	No respondieron
12	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	23/11/2021	22/12/2021	16/12/2021

	NOMBRE DEL MINISTERIO	FECHA DE RADICACIÓN DE LA PETICIÓN	FECHA ESPERADA DE LA RESPUESTA	FECHA QUE LLEGA LA RESPUESTA
13	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	26/11/2021	27/12/2021	No respondieron
14	Ministerio de Transporte	26/11/2021	27/12/2021	7/01/2022
15	Ministerio de Cultura	26/11/2021	27/12/2021	3/01/2022
16	Ministerio del Deporte	26/11/2021	27/12/2021	14/12/2021
17	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	26/11/2021	27/12/2021	13/12/2021
18	Ministerio de Relaciones Exteriores	26/11/2021	27/12/2021	9/12/2021

*Elaboración propia*

La última fecha esperada de respuesta era el 27 de diciembre de 2021, sin embargo, se tuvieron en cuenta las respuestas allegadas hasta el 04 de febrero de 2022, con el ánimo de tener una muestra mayor para el análisis de los datos; hasta esa fecha se obtuvo respuesta de 13 ministerios, los 5 restantes no emitieron respuesta.

Es de mencionar que las entidades ministeriales se encuentran obligadas a responder de fondo las peticiones de los ciudadanos en los tiempos establecidos en la Ley Estatutaria 1755 de 2015, la cual se encuentra prorrogada por el Decreto Ley 491 de 2020, que para este caso son 10 días prorrogados por el doble, es decir, los entes ministeriales contaban con 20 días hábiles para responder al derecho de petición radicado.

Cada una de las 13 respuestas obtenidas de los diferentes entes ministeriales se sistematizó en una hoja de cálculo de Excel para realizar los análisis pertinentes, los cuales se presentan y explican en las siguientes secciones.

### **3. 3. Análisis de tipo cuantitativo descriptivo**

#### **3. 3. 1. Análisis de datos del Grupo A. Datos Generales**

En esta sección se realizaron 5 preguntas que permiten establecer el nombre del Ministerio, del Director de Talento Humano y el nombre y cargo de la persona que diligencia la encuesta; lo anterior con el objetivo de garantizar que los datos obtenidos provinieran de una



## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

fuente de información idónea. El análisis más importante que se puede realizar en esta sección es el de la pregunta 5, que corresponde con el cargo de la persona que diligencia la encuesta. Los datos obtenidos son los consignados en la tabla 3:

**Tabla 3***Cargo del personal que diligencia la encuesta*

NOMBRE DEL CARGO	NÚMERO DE CARGOS	%
Director o subdirector de talento humano	4	31%
Asesor Profesional	2	15%
Técnico	3	23%
Contratista	1	8%
	3	23%
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>100%</b>

*Elaboración propia*

Estos datos permiten establecer que en el 77% de los ministerios la encuesta fue diligenciada por personal de carrera administrativa o en cargos de libre nombramiento y remoción, tan solo el 23% fue diligenciada por contratistas de la entidad, sin embargo, el 100% de las encuestas fue diligenciado por personal perteneciente al área de talento humano, que es la instancia que se considera más idónea para responder efectivamente la encuesta planteada.

### 3. 3. 2. Análisis de datos del Grupo B. Estructura General del Talento Humano

El análisis realizado en esta sección se da a partir de las 3 preguntas que la componen, y se encuentra enfocado en establecer el porcentaje de los cargos de carrera administrativa y de los de libre nombramiento y remoción respecto de la planta global que reportó cada entidad, por tanto, el resultado y análisis de las respuestas se establece de manera individual y de manera general para los 13 ministerios que respondieron la encuesta.

Lo primero que se analizó fue la congruencia entre los datos registrados por cada entidad, pues se esperaba que la sumatoria de los cargos de carrera administrativa (incluyendo

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

los nombrados en provisionalidad) y los de libre nombramiento y remoción fueran coincidentes con la cifra de cargos de planta global reportada, sin embargo, esto no ocurre en todos los casos.

Los hallazgos encontrados se resumen en la tabla 4:

**Tabla 4**

*Reporte de planta global, carrera administrativa y libre nombramiento y remoción*

NOMBRE DEL MINISTERIO	CARGOS DE PLANTA GLOBAL	CARGOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA	CARGOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN	COINCIDENCIA*
1. Ministerio de Educación Nacional	561	469	92	SI
2. Ministerio de Salud y Protección Social	728	617	111	SI
3. Ministerio de Minas y Energía	321	240	81	SI
4. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	375	292	83	SI
5. Ministerio de Justicia y del Derecho	354	271	83	SI
6. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	293	247	46	SI
7. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	504	397	107	SI
8. Ministerio de Hacienda y Crédito Público	539	469	306	NO
9. Ministerio de Transporte	745	650	95	SI
10. Ministerio de Cultura	124	214	100	NO
11. Ministerio del Deporte	180	157	23	SI
12. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	140	91	49	SI
13. Ministerio de Relaciones Exteriores	1480	204	519	NO

\*La sumatoria de cargos de carrera administrativa y de libre nombramiento y remoción es igual a la cifra de la planta global.

*Elaboración propia*

Es de resaltar que 2 de los ministerios que no tuvieron coincidencia en los datos, reportaron observaciones; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reportó que frente a la pregunta de la cantidad de cargos de planta global del ministerio solo reportaron éstos, de lo cual se puede inferir que cuentan con otro tipo de plantas como la temporal; El Ministerio de Cultura manifestó que la planta de personal está dividida en planta global, planta estructural y planta transitoria. Finalmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores no manifestó ninguna aclaración,

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

sin embargo, sus datos no son coincidentes posiblemente porque este ministerio cuenta con una carrera diplomática y consular de régimen especial y jerarquizado que no es objeto de la presente investigación, pues esta se encuentra supeditada a la carrera administrativa.

De acuerdo con lo analizado anteriormente y teniendo en cuenta el concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública (2019), en el cual define la planta de personal global como:

Aquella que tiene como requisitos indispensables: el estudio previo de necesidades y la configuración de su organización. Es decir, que debe existir una relación detallada de los empleos requeridos para el cumplimiento de las funciones de la entidad, sin identificar su ubicación en las unidades o dependencias que hacen parte de la organización interna de la institución (p. 1).

Se preguntó en los ministerios por la planta global de personal, ya que se trata del tipo de planta que con mayor frecuencia se presenta en las entidades públicas y con la cual la entidad espera brindar un buen servicio a la ciudadanía, sin embargo, al encontrar que existen 3 ministerios con otros tipos de planta de personal, como la temporal y la estructural, coexistentes, se deciden excluir para este análisis esos 3 datos y mantener la homogeneidad de la muestra. De esta manera, en esta sección se presentan los análisis de las respuestas para el caso de los 10 ministerios que presentaron cifras coincidentes, iniciando con el análisis del porcentaje de cargos de carrera administrativa y de libre nombramiento y remoción en función de la planta global de personal de los ministerios.

**Tabla 5***Porcentaje de cargos en la planta global de personal*

	NOMBRE DEL MINISTERIO	LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN	CARRERA ADMINISTRATIVA	TOTAL
1	Ministerio de Educación Nacional	16%	84%	100%
2	Ministerio de Salud y Protección Social	15%	85%	100%
3	Ministerio de Minas y Energía	25%	75%	100%
4	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	22%	78%	100%
5	Ministerio de Justicia y del Derecho	23%	77%	100%
6	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	16%	84%	100%
7	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	21%	79%	100%
8	Ministerio de Transporte	13%	87%	100%
9	Ministerio de Cultura	13%	87%	100%
10	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	35%	65%	100%
	TOTAL	18%	82%	100%

*Elaboración propia*

En ninguno de los ministerios el porcentaje de cargos de libre nombramiento y remoción es mayor que los de carrera administrativa, sin embargo, llama la atención que ministerios como el de Ciencia, Tecnología e Innovación, que reportó contar con 2 Viceministerios, 7 Direcciones y 0 Subdirecciones, requiera un porcentaje tal alto de cargos de libre nombramiento y remoción, pues como ya explicó anteriormente estos cargos son de dirección y confianza y deberían estar supeditados a las Direcciones, Subdirecciones, Jefes de Oficina y algunos asesores.

También vale la pena resaltar que el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación es uno de los que se ha creado recientemente, a través la Ley 951 de 2019, y por tanto, está llamado a fortalecer los sistemas meritocráticos con los que cuenta el Estado colombiano, sin embargo, al dejar tantos cargos en el ejercicio de la facultad discrecional del nominador se generan mayores posibilidades que éstos sean provistos como respuesta a intereses políticos o económicos; pues en un país como Colombia, con altos niveles de corrupción, es importante que existan límites suficientes a facultades concentradas en un solo funcionario.

No está establecido el porcentaje que se considera permitido de cargos de libre nombramiento y remoción respecto de las plantas de personal de las entidades, para los 10 ministerios que hacen parte de esta investigación el porcentaje promedio es 18% y para poder establecer si esta cifra es conveniente, se tendría que estudiar a profundidad la estructura orgánica de cada entidad, buscando establecer si efectivamente todos los cargos de libre nombramiento y remoción cumplen con los requisitos para serlo.

De manera general se esperaría que los cargos que fueran de dirección y confianza para las estructuras de los ministerios estuvieran limitados a los ministros, viceministros, directores, subdirectores, jefes de oficina y algunos asesores de despacho, sin embargo, el volumen de cargos supera esa expectativa. Un ejemplo de lo mencionado anteriormente es el Ministerio Minas y Energía cuya estructura orgánica cuenta con 1 despacho del ministro, 2 viceministerios, 4 direcciones, 2 subdirecciones, 5 oficinas dependientes del despacho del ministro y 1 secretaría general (Ministerio de Minas y Energía, 2022), para un total de 24 cargos que se consideran de dirección y confianza, y algunos cargos de Asesor. Sin embargo, este ministerio cuenta con 81 cargos de libre nombramiento y remoción, lo que sugiere que cada cargo de libre nombramiento y remoción del nivel directivo tiene a su vez otros cargos y se generan cadenas de cargos en diferentes niveles.

### **3. 3. 3. Análisis de datos del Grupo C. Evaluación del Desempeño Laboral de los Cargos de Libre Nombramiento y Remoción**

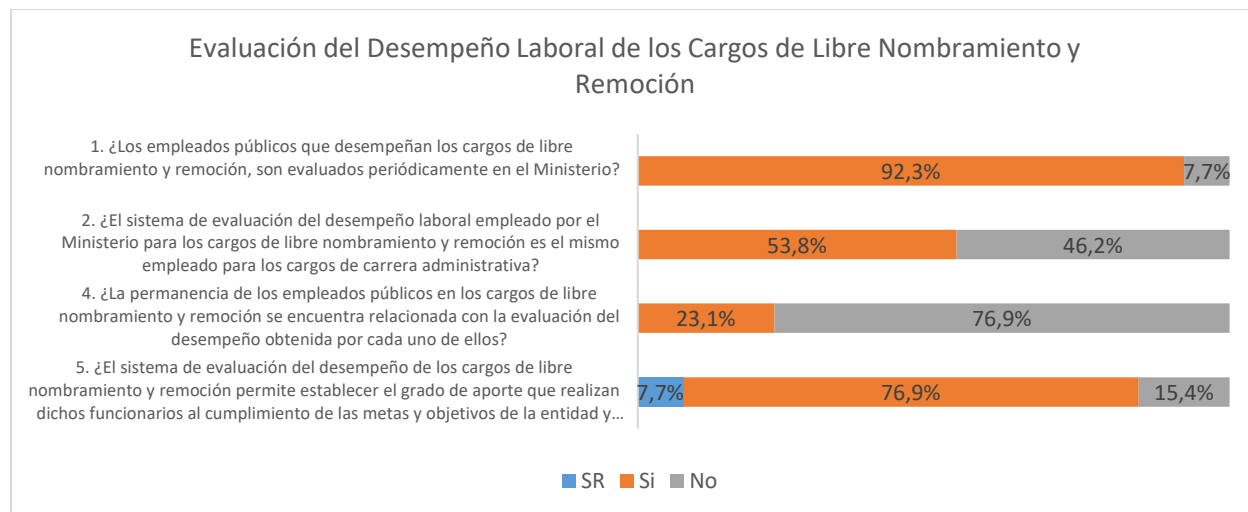
El análisis realizado en esta sección se da a partir de las 5 preguntas que la componen y se encuentra enfocado en establecer si existe en los ministerios encuestados evaluación del desempeño laboral para los cargos de libre nombramiento y remoción, además de conocer si la evaluación realizada es la misma que para los cargos de carrera administrativa, si la permanencia

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

en los cargos tiene en cuenta el puntaje obtenido en la evaluación y si dicha evaluación se encuentra relacionada con el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, por ende con el buen servicio que debe prestar la entidad.

### Figura 2

#### *Evaluación del desempeño cargos de libre nombramiento y remoción*



*Elaboración propia*

Frente a la primera pregunta: ¿Los empleados públicos que desempeñan los cargos de libre nombramiento y remoción, son evaluados periódicamente en el Ministerio?, los resultados obtenidos muestran que 12 de los 13 ministerios que respondieron la encuesta manifestaron que SI son evaluados los funcionarios en esos cargos; el Ministerio del Deporte cuya respuesta fue NO, aclara que: “El acto Administrativo que contiene la adopción del Sistema de Evaluación para los cargos de Libre Nombramiento y Remoción, el cual será aplicado de la misma forma que los funcionarios de carrera, se encuentra en fase de revisión para posteriormente ser adoptada en el sistema EDL”. En resumen, el porcentaje de Ministerios que SI aplican evaluación para los mencionados cargos es de 92, 3%, lo cual permite establecer que cada

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

entidad cuenta con datos suficientes para realizar un análisis del desempeño de cada uno de dichos cargos.

Esta pregunta resulta relevante para la presente investigación por la importancia que reviste la evaluación del desempeño de los funcionarios en todas las entidades de Estado colombiano, tanto así que el Acuerdo 20181000006176 de 2018 expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil, establece lo siguiente:

**ARTÍCULO 1°. FINALIDAD DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.** Es una herramienta de gestión objetiva y permanente, encaminada a valorar las contribuciones individuales y el comportamiento del evaluado, midiendo el impacto positivo o negativo en el logro de las metas institucionales. Esta evaluación de tipo individual permite así mismo medir el desempeño institucional.

Tener al alcance de los nominadores de las entidades las evaluaciones de desempeño de los funcionarios de libre nombramiento y remoción da una visión más objetiva frente a la permanencia o retiro de dichos funcionarios, que basarse únicamente en el ejercicio de la facultad discrecional como se viene realizando hasta el momento.

Respecto a la segunda pregunta de esta sección: ¿El sistema de evaluación del desempeño laboral empleado por el Ministerio para los cargos de libre nombramiento y remoción es el mismo empleado para los cargos de carrera administrativa?, el porcentaje de ministerios que manifestó que la evaluación es la misma fue del 53, 8%, lo cual indica que el porcentaje restante, 46, 2%, cuenta con un sistema de evaluación propio, ya sea adoptado por acto administrativo en la entidad o simplemente aplicado de acuerdo a los lineamientos emitidos por el área de talento humano.

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

Los 6 ministerios que manifestaron no tener el mismo sistema de evaluación para los cargos de libre nombramiento y remoción y los de carrera administrativa en la pregunta 3 describieron como son sus sistemas de evaluación de la siguiente forma:

1. Ministerio de Educación Nacional: Cuenta con un sistema de evaluación propio para los servidores de LNR, el cual incluye una herramienta tecnológica que permite efectuar la evaluación del desempeño laboral de los servidores de manera pronta y efectiva en las diferentes fases del proceso (Ver anexo 3).

2. Ministerio de Minas y Energía: Corresponde a una evaluación de desempeño con base en cinco factores definidos y con unas características propios para los empleados de libre nombramiento y remoción (Únicamente se aplica a los asesores) (Ver anexo 5).

3. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: El sistema de evaluación para los cargos de carrera administrativa está establecido en el Acuerdo Marco No. 20181000006176 de 2018, expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Por otra parte, los parámetros para la evaluación del desempeño de los empleados de libre nombramiento y remoción, están contemplados en la Resolución Interna del MVCT No. 0070 del 31 de enero de 2019 (Ver anexo 6).

4. Ministerio de Hacienda y Crédito Público: El sistema que se aplica para la Evaluación del Desempeño Laboral de los servidores públicos de carrera administrativa es el aplicativo EDL parametrizado y liderado por la Comisión Nacional del Servicio Civil. En relación con la Medición del Desempeño Laboral para los servidores públicos vinculados en cargos de naturaleza de Libre Nombramiento y Remoción, se aplica una herramienta en Excel adoptada al interior del Ministerio, la cual fue definida por medio de acto administrativo, estipulando las



## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

condiciones en cuanto a la concertación, seguimiento y evaluación final de la medición con su correspondiente escala, rangos de evaluación y nivel de desarrollo (Ver anexo 10).

5. Ministerio del Deporte: El acto Administrativo que contiene la adopción del Sistema de Evaluación para los cargos de Libre Nombramiento y Remoción, el cual será aplicado de la misma forma que los funcionarios de carrera, se encuentra en fase de revisión para posteriormente ser adoptada en el sistema EDL (Ver anexo 14).

6. El Ministerio de Relaciones Exteriores: adoptó el sistema de evaluación del desempeño laboral para los funcionarios de libre nombramiento y remoción del Ministerio (Resolución 5091 del 12 de septiembre de 2019), consistente en dos evaluaciones semestrales anuales, enero a junio y julio a diciembre. Se evalúan tres áreas, productividad, relaciones interpersonales y conducta laboral (Ver anexo 13).

Con base en las respuestas obtenidas se observa que no existe una evaluación del desempeño laboral homogénea para estos cargos, como si ocurre en los cargos de carrera administrativa, la cual es proporcionada, regulada y vigilada por la Comisión Nacional del Servicio Civil a través del aplicativo Evaluación del Desempeño Laboral **EDL-APP** (Versión 2.4.6), y del Acuerdo No. 20181000006176 de 2018, por medio del cual se establece el Sistema Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral de los Empleados Públicos de Carrera Administrativa y en Período de Prueba.

Es importante que los sistemas de evaluación permitan observar claramente el desempeño obtenido por cada funcionario y como éste aporta o no al cumplimiento de las metas y objetivos de la entidad, pero resulta aún más importante que dichos sistemas de evaluación cumplan con los parámetros mínimos requeridos para ser una herramienta objetiva de toma de decisiones, no como ocurre hoy, que cada entidad utiliza la herramienta que considera o construye una ajustada

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

a sus necesidades para evaluar los cargos de libre nombramiento y remoción sin que exista control estricto, lo que resulta en un aumento de la libertad de las instituciones y sus nominadores para la toma de decisiones de manera discrecional respecto de estos cargos.

En cuanto a la pregunta 4 de esta sección: ¿La permanencia de los empleados públicos en los cargos de libre nombramiento y remoción se encuentra relacionada con la evaluación del desempeño obtenida por cada uno de ellos?, las respuestas emitidas por los 13 ministerios participantes muestran que el 77% de ellos no toman en cuenta la evaluación del desempeño de los cargos de libre nombramiento y remoción para mantener o retirar a sus funcionarios de dichos cargos, porque aplican la facultad discrecional que les otorga la ley para nombrar o declarar insubsistentes a este tipo de personal, lo cual demuestra una vez más que el ejercicio de la facultad discrecional para estos casos no encuentra un límite objetivo.

Frente a la pregunta 5 de esta sección: ¿El sistema de evaluación del desempeño de los cargos de libre nombramiento y remoción permite establecer el grado de aporte que realizan dichos funcionarios al cumplimiento de las metas y objetivos de la entidad y por ende al buen servicio de la misma?, el 77% de los ministerios manifestaron que el sistema de evaluación empleado SI permite establecer el aporte de los mencionados funcionarios a las metas y objetivos de la entidad, entonces no se explica porqué no son utilizadas como criterios valorativos al momento de tomar decisiones respecto de este personal.

### **3. 3. 4. Análisis de datos del Grupo D. Rotación de los cargos de libre nombramiento y remoción**

Para realizar el análisis de esta sección se formularon 9 preguntas, 7 de ellas enfocadas en captar datos numéricos relacionados con la cantidad de veces que se realizaron cambios en el último periodo presidencial de los principales cargos de libre nombramiento y remoción en los

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

entes ministeriales del Estado colombiano, como ministros, viceministros, directores y subdirectores, en las 2 preguntas restantes se indagó sobre la situación administrativa en que fueron removidos de sus cargos los funcionarios de libre nombramiento y remoción en la entidad, por renuncia o por declaratoria de insubsistencia.

En la siguiente tabla se resumen los resultados obtenidos por cada entidad en términos del índice de rotación de los principales cargos de libre nombramiento y remoción en los entes ministeriales, calculado para el período comprendido entre 07 de agosto de 2018 y el 30 de octubre de 2021, y estimado de forma anual durante dicho período.

En la tabla 6 se resume el comportamiento de cada ministerio participante por los principales cargos de la estructura jerárquica, así como los resultados generales obtenidos por todos los ministerios:

**Tabla 6***Rotación cargos de libre nombramiento y remoción*

MINISTERIO	NOMBRE DEL CARGO	NO. TOTAL DE CARGOS	NO. TOTAL DE CAMBIOS	ÍNDICE DE ROTACIÓN DURANTE EL PERIODO PRESIDENCIAL	ÍNDICE DE ROTACIÓN ANUAL DURANTE EL PERIODO PRESIDENCIAL
1. Ministerio de Educación Nacional	Ministro	1	1	100%	33%
	Viceministro	2	1	50%	17%
	Directores	6	1	17%	6%
	Subdirectores	18	7	39%	13%
	<b>Subtotal</b>	<b>27</b>	<b>10</b>	<b>37%</b>	<b>12%</b>
2. Ministerio de Salud y Protección Social	Ministro	1	2	200%	67%
	Viceministro	2	2	100%	33%
	Directores	9	8	89%	30%
	<b>Subtotal</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>100%</b>	<b>33%</b>
3. Ministerio de Minas y Energía	Ministro	1	2	200%	67%
	Viceministro	2	4	200%	67%
	Directores	4	11	275%	92%
	Subdirectores	2	4	200%	67%
	<b>Subtotal</b>	<b>9</b>	<b>21</b>	<b>233%</b>	<b>78%</b>
4. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Ministro	1	1	100%	33%
	Viceministro	2	1	50%	17%
	Directores	6	11	183%	61%
	Subdirectores	12	19	158%	53%
	<b>Subtotal</b>	<b>21</b>	<b>32</b>	<b>152%</b>	<b>51%</b>
	Ministro	1	3	300%	100%

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

MINISTERIO	NOMBRE DEL CARGO	NO. TOTAL DE CARGOS	NO. TOTAL DE CAMBIOS	ÍNDICE DE ROTACIÓN DURANTE EL PERIODO PRESIDENCIAL	ÍNDICE DE ROTACIÓN ANUAL DURANTE EL PERIODO PRESIDENCIAL
5. Ministerio de Justicia y del Derecho	Viceministro	2	5	250%	83%
	Directores	9	23	256%	85%
	Subdirectores	4	11	275%	92%
	<b>Subtotal</b>	<b>16</b>	<b>42</b>	<b>263%</b>	<b>88%</b>
6. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Ministro	1	3	300%	100%
	Viceministro	2	3	150%	50%
	Directores	8	8	100%	33%
	Subdirectores	2	1	50%	17%
	<b>Subtotal</b>	<b>13</b>	<b>15</b>	<b>115%</b>	<b>38%</b>
7. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Ministro	1	2	200%	67%
	Viceministro	3	4	133%	44%
	Directores	9	8	89%	30%
	Subdirectores	2	0	0%	0%
	<b>Subtotal</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>93%</b>	<b>31%</b>
8. Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Ministro	1	2	200%	67%
	Viceministro	2	2	100%	33%
	Directores	8	7	88%	29%
	Subdirectores	24	10	42%	14%
	<b>Subtotal</b>	<b>35</b>	<b>21</b>	<b>60%</b>	<b>20%</b>
9. Ministerio de Transporte	Ministro	1	1	100%	33%
	Viceministro	2	5	250%	83%
	Directores	2	7	350%	117%
	Subdirectores	4	10	250%	83%
	<b>Subtotal</b>	<b>9</b>	<b>23</b>	<b>256%</b>	<b>85%</b>
10. Ministerio de Cultura	Ministro	1	3	300%	100%
	Viceministro	2	2	100%	33%
	Directores	12	8	67%	22%
	<b>Subtotal</b>	<b>15</b>	<b>13</b>	<b>87%</b>	<b>29%</b>
11. Ministerio del Deporte	Ministro	1	2	200%	67%
	Viceministro	1	2	200%	67%
	Directores	4	8	200%	67%
	<b>Subtotal</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>200%</b>	<b>67%</b>
12. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	Ministro	1	3	300%	100%
	Viceministro	2	2	100%	33%
	Directores	7	11	157%	52%
	<b>Subtotal</b>	<b>10</b>	<b>16</b>	<b>160%</b>	<b>53%</b>
13. Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministro	1	3	300%	100%
	Viceministro	2	5	250%	83%
	Directores	21	15	71%	24%
	<b>Subtotal</b>	<b>24</b>	<b>23</b>	<b>96%</b>	<b>32%</b>
RESULTADO GENERAL		212	254	120%	40%

*Elaboración propia.*

El Ministerio de Cultura, el Ministerio del Deporte, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Ministerio de Relaciones Exteriores manifestaron no tener subdirecciones.

De acuerdo con la literatura, el índice de rotación se expresa como un porcentaje y se establece con base en los cambios (entradas y salidas de personal) en función de los cargos de cada Ministerio. Al respecto, Castillo (1993) establece que:

El índice de rotación está determinado por el número de trabajadores que se vinculan y salen en relación con la cantidad total promedio de personal en la organización, en un período de tiempo. Estos datos se pueden utilizar como un indicador de gestión, y con base a esto tomar decisiones de retención (p. 66).

Según González (2012) y Sánchez (2019), la interpretación del índice de rotación encuentra un margen aceptable entre 5% y 15%, valores fuera de este rango se consideran claro indicador de estancamiento o un clima organizacional insano. Así, valores por debajo de 5% señalarían un acomodamiento por parte de los colaboradores independientemente del desempeño y la productividad, y valores por encima del 15% dan cuenta de una alta rotación e inestabilidad laboral por parte de la organización.

Los resultados muestran que tan solo para los cargos de subdirectores del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo el índice de rotación es de 0%, para todos los demás cargos y entes ministeriales el índice de rotación durante lo corrido del actual periodo presidencial es superior al 15%; en general la rotación de los cargos de libre nombramiento y remoción durante este último período presidencial ha sido alta, por este motivo se hace indispensable lo que dice Chiavetano (2009):

Un índice de rotación de personal equivalente a cero no se presenta en la práctica ni es deseable, pues denotaría un estado de rigidez y anquilosamiento total de la organización. Por otro lado, un índice de rotación de personal muy elevado tampoco es deseable, pues reflejaría un estado de fluidez y entropía en la organización en el que no lograría retener

ni aprovechar adecuadamente a sus recursos humanos. El índice de rotación ideal es el que permita a la organización retener a su personal de buena calidad y sustituir a quienes presenten alteraciones de desempeño difíciles de corregir dentro de un programa accesible y económico (p. 119).

Una vez se tiene claro lo qué es la rotación de personal, e independientemente del cargo que ostenta el funcionario al interior de la entidad, se pueden analizar las implicaciones que dicha rotación representa, pues al igual que las empresas privadas, las entidades públicas deben preocuparse por brindar un buen servicio al cliente interno y externo.

Lo primero que se puede analizar respecto de la rotación de personal son los costos que ésta genera para la entidad, pues como lo manifiesta Flores et al. (2008) citando a Chiavenato (2007) la rotación de personal:

Está involucrada con los costos primarios y secundarios. Los costos primarios son las inversiones que realiza la empresa para contratar al personal para cubrir las vacantes, y los costos secundarios es lo que destina la empresa durante el tiempo en el que queda cubierta la vacante. Los costos de sustitución de recursos humanos son: costos de reclutamiento, de selección, de formación y de la ruptura laboral (p. 72).

Otro aspecto a analizar es el clima laboral, pues para las personas que se encuentran en la entidad tener que realizar procesos de inducción, formación y capacitación puede resultar muy desgastante, en especial si el personal es cambiado rápidamente. Flores et. al. (2008) dicen que “detrás de una excesiva rotación laboral se oculta la desmotivación, el descontento, la insatisfacción laboral y esto a su vez está influenciado por un conjunto de aspectos vinculados en muchos casos a una insuficiente gestión de los Recursos Humanos” (p. 65).

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

Y por último pero no menos importante, la rotación de personal afecta los procesos eficientes de las entidades, pues estos se ven interrumpidos mientras el nuevo personal tiene la inducción y capacitación necesarias para iniciar en el cargo, en palabras Robbins (1996) “la rotación también puede significar una interrupción en el trabajo eficiente de una organización, cuando el personal conocedor y experimentado se va y es necesario encontrar y preparar reemplazos para trabajos de responsabilidad” (p. 27).

En el caso de las entidades del Estado resulta prioritario cumplir efectivamente con los procesos de forma eficiente y constante, pues las directrices que se emiten desde entidades como los ministerios son aplicadas en cada uno de los sectores que dicha cartera ministerial lidera.

En cuanto a las 2 preguntas relacionadas con el retiro del personal de libre nombramiento y remoción en los ministerios los resultados se pueden observar en la tabla 7:

**Tabla 7**

*Forma de retiro de los cargos de libre nombramiento y remoción*

NOMBRE DEL MINISTERIO	DECLARATORIA DE INSUBSISTENCIA	RENUNCIA VOLUNTARIA (PROTOCOLARIA)
1. Ministerio de Educación Nacional	0	7
2. Ministerio de Salud y Protección Social	0	4
3. Ministerio de Minas y Energía	0	0
4. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	0	Sin respuesta
5. Ministerio de Justicia y del Derecho	1	40
6. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	0	30
7. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	1	64
8. Ministerio de Hacienda y Crédito Público	0	0
9. Ministerio de Transporte	8	79
10. Ministerio de Cultura	0	103
11. Ministerio del Deporte	0	11
12. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	0	34
13. Ministerio de Relaciones Exteriores	39	138

*Elaboración propia.*

Lo primero que se observa es que, para los Ministerios de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público es imposible establecer la forma de retiro de los cargos mencionados, porque no son retirados ni por declaratoria de insubsistencia, ni por renuncia voluntaria (protocolaria), que son las dos únicas formas de ejercer el retiro de los cargos de libre nombramiento y remoción. Sin embargo, se debe mencionar que el Ministerio de Minas y Energía manifestó lo siguiente: Según el Decreto 1083 de 2015 "la renuncia se produce cuando el empleado manifiesta por escrito, de forma espontánea e inequívoca, su decisión de separarse del servicio", haciendo énfasis en que no saben el significado de la expresión "protocolaria" (Ver anexo 5); la cual es tan conocida que en los demás Ministerios respondieron la misma pregunta manifestando cuántas renunciaciones voluntarias tuvieron en el período de tiempo indagado.

Sin embargo, y con el ánimo de clarificar, la forma de retiro del funcionario de libre nombramiento y remoción es voluntaria, solamente que existe la posibilidad que dicha renuncia sea solicitada por el nominador, en ese caso se conoce en el argot popular de la administración como la renuncia protocolaria, que es la misma voluntaria.

Respecto de la renuncia protocolaria el Consejo de Estado (2012) ha mencionado:

Las renunciaciones protocolarias se producen por la voluntad inequívoca del funcionario de dejar en libertad al nominador para reorganizar la dependencia respectiva, designando a las personas que a su juicio sean las más idóneas para el ejercicio del cargo. En el mismo sentido, es preciso indicar respecto de la solicitud de la renuncia, que esta conducta por parte de la administración se acostumbra a realizar más como un acto de cortesía, para no hacer uso de la facultad discrecional de la que se encuentra investido el nominador, máxime cuando se halla frente a un empleado que no goza de fuero de estabilidad (Sala Contenciosa Administrativa, No 54001-23-31-000-1999-0111-01 (23358)).



## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

Una vez aclarado el concepto de renuncia protocolaria, y teniendo en cuenta que 2 Ministerios contestaron en cero frente a esta pregunta, y que a su vez el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no respondió la pregunta, estos 3 Ministerios se excluyeron del análisis porcentual de los datos que se muestran en la tabla 8:

**Tabla 8**

*Porcentaje de la forma de retiro de los cargos de libre nombramiento y remoción*

NOMBRE DEL MINISTERIO	DECLARATORIA DE INSUBSISTENCIA	RENUNCIA VOLUNTARIA (PROTOCOLARIA)	TOTAL DE RETIROS	PORCENTAJE RENUNCIA VOLUNTARIA
1. Ministerio de Educación Nacional	0	7	7	100%
2. Ministerio de Salud y Protección Social	0	4	4	100%
3. Ministerio de Justicia y del Derecho	1	40	41	98%
4. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	0	30	30	100%
5. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	1	64	65	98%
6. Ministerio de Transporte	8	79	87	91%
7. Ministerio de Cultura	0	103	103	100%
8. Ministerio del Deporte	0	11	11	100%
9. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	0	34	34	100%
10. Ministerio de Relaciones Exteriores	39	138	177	78%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>49</b>	<b>510</b>	<b>559</b>	<b>91%</b>

*Elaboración propia.*

Es importante mencionar que el porcentaje general muestra que el 91% de los cargos de libre nombramiento y remoción son retirados como respuesta a la renuncia voluntaria de los funcionarios, y tan solo el 9% son declarados insubsistentes. Sin embargo, se debe mencionar que al realizar la sumatoria de la cantidad de retiros, ya sea por declaratoria de insubsistencia o por retiro voluntario para los cargos indagados, ministro, viceministro, director y subdirector, no se explica cómo dicha sumatoria resulta ser mayor que la totalidad de los retiros, pues se requiere

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

alguna de las dos para generar el retiro de los cargos de libre nombramiento y remoción. En la tabla 9 se resumen las inconsistencias:

**Tabla 9**

*Inconsistencias entre números de retiros y causales de retiro*

NOMBRE DEL MINISTERIO	TOTAL DE RETIROS MINISTROS, VICEMINISTROS, DIRECTORES Y SUBDIRECTORES	TOTAL DE RETIROS POR DECLARATORIA DE INSUBSISTENCIA O RENUNCIA VOLUNTARIA
1. Ministerio de Educación Nacional	10	7
2. Ministerio de Salud y Protección Social	16	4
3. Ministerio de Justicia y del Derecho	42	41
4. Ministerio del Deporte	12	11

*Elaboración propia*

Se debe insistir en el hecho que si cambiaron 16 cargos de libre nombramiento y remoción no existe ninguna posibilidad de reportar 4 retiros sumados entre los de declaratoria de insubsistencia y los retiros voluntarios, como es el caso del Ministerio de Salud y Protección Social, situación que se repite en los otros tres ministerios reportados en la tabla anterior.

Se resalta que el dato que se solicitó de retiros fue para la totalidad de cargos de libre nombramiento y remoción que tiene cada uno de los ministerios, mientras que los cambios se solicitaron exclusivamente para los cargos de ministro, viceministro, director y subdirector, por tanto, el valor de los datos como mínimo debería ser igual, si los únicos retiros de los cargos de libre nombramiento y remoción realizados en la entidad fueron los indagados en la encuesta y debería ser mayor si cambiaron adicionalmente otros cargos diferentes a los indagados.

En el siguiente cuadro se muestran los ministerios que reportaron datos acordes con lo esperado al aplicar la regla anteriormente mencionada:

**Tabla 10***Porcentajes según causales de retiro*

NOMBRE DEL MINISTERIO	TOTAL DE RETIROS INSUBSISTENCIA	TOTAL DE RETIROS RENUNCIA	TOTAL DE RETIROS	PORCENTAJE VOLUNTARIOS
1. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	0	30	30	100%
2. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	1	64	65	98%
3. Ministerio de Transporte	8	79	87	91%
4. Ministerio de Cultura	0	103	103	100%
5. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	0	34	34	100%
6. Ministerio de Relaciones Exteriores	39	138	177	78%
<b>TOTAL</b>	<b>48</b>	<b>448</b>	<b>496</b>	<b>90%</b>

*Elaboración propia.*

Un alto porcentaje de los cargos de libre nombramiento y remoción son retirados por presentar renunciaciones voluntarias; renunciaciones que se encuentran ligadas al origen mismo del cargo, por tanto, al retirarse el nominador que nombró al funcionario y llegar un nuevo nominador, es habitual que las entidades y los funcionarios tengan que afrontar los cambios masivos de estos cargos.

### **3. 4. Análisis de tipo cuantitativo correlacional**

Para explorar posibles relaciones entre las variables cuantitativas (respuestas a preguntas cerradas) del estudio, se empleó el software SPSS, a través del cual se generaron tablas cruzadas y mediante estadísticos no paramétricos acordes con el tamaño de la muestra, se estimó la significancia de las potenciales relaciones.

Al relacionar el número de cambios por medio de acto administrativo de declaratoria de insubsistencia y mediante renuncia voluntaria, con la cantidad de veces que han cambiado los ministros, viceministros, directores y subdirectores. Se presenta una tendencia al incremento del

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

número promedio de cambios de funcionarios de libre nombramiento y remoción, a medida que aumentan los cambios de ministros, viceministros, directores y subdirectores. Esta relación, explorada mediante el coeficiente de correlación de Pearson\*, es estadísticamente significativa particularmente en el caso del cambio de directores, caso en el cual se evidencia una asociación directa con la cantidad de funcionarios de libre nombramiento y remoción que fueron cambiados mediante declaratoria de insubsistencia ( $r=0,750$ ;  $p= 0,05$ ) y la cantidad de estos funcionarios que renunciaron de forma voluntaria ( $r=0,675$ ;  $p= 0,01$ ).

**Tabla 11**

*Correlación de variables sección D (preguntas 1, 3, 5, 7 con preguntas 8, 9)*

Número de cambios	8. De los funcionarios de libre nombramiento y remoción que han sido cambiados en el periodo comprendido entre 07 de agosto de 2018 y el 30 de octubre de 2021. ¿Cuántos fueron a través de acto administrativo de declaratoria de insubsistencia?	9. De los funcionarios de libre nombramiento y remoción que han sido cambiados en el periodo comprendido entre 07 de agosto de 2018 y el 30 de octubre de 2021. ¿Cuántos fueron a través de renuncia voluntaria (protocolaria)?
1. ¿Cuántos ministros ha tenido esa cartera Ministerial en el periodo comprendido entre 07 de agosto de 2018 y el 30 de octubre de 2021?	1	2, 67
	2	0, 20
	3	8, 00
3. ¿Cuántas veces han cambiado los viceministros de cada viceministerio en el periodo comprendido entre 07 de agosto de 2018 y el 30 de octubre de 2021?	1	0, 00
	2	0, 00
	3	0, 00
	4	0, 50
	5	16, 00
5. ¿Cuántas veces han cambiado los directores de cada dirección en el periodo comprendido entre 07 de agosto de 2018 y el 30 de octubre de 2021?	1	0, 00
	7	4, 00
	8	0, 20
	11	0, 00
	15	39, 00
	23	1, 00
	0	0, 25
7. ¿Cuántas veces han cambiado los subdirectores de cada subdirección en el periodo comprendido entre 07 de agosto	1	0, 00
	4	0, 00
	7	0, 00
	10	4, 00

\* La función de la correlación de Pearson (r) es determinar si existe una relación lineal entre dos variables y que esta relación no sea debida al azar; es decir, que la relación sea estadísticamente significativa (p) (Pagano, 2006).

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

Número de cambios	8. De los funcionarios de libre nombramiento y remoción que han sido cambiados en el periodo comprendido entre 07 de agosto de 2018 y el 30 de octubre de 2021. ¿Cuántos fueron a través de acto administrativo de declaratoria de insubsistencia?		9. De los funcionarios de libre nombramiento y remoción que han sido cambiados en el periodo comprendido entre 07 de agosto de 2018 y el 30 de octubre de 2021. ¿Cuántos fueron a través de renuncia voluntaria (protocolaria)?	
	de 2018 y el 30 de octubre de 2021?	11	1, 00	40, 00
	19	0, 00	0	

*Elaboración propia*

Se contrastaron variables sobre la evaluación del desempeño laboral de los cargos de libre nombramiento y remoción (Sección C) a través del estadístico Chi o ji cuadrado\*\*. Esta exploración indica que, con base en las respuestas dadas por los entes ministeriales, no hay diferencias estadísticamente significativas entre la realización de evaluaciones periódicas de los cargos de libre nombramiento y remoción y el reporte de la asociación entre dicha evaluación y la permanencia de las personas en estos cargos (Chi= 0, 325; p= 0, 569). Es decir, pese a que el 92, 3% de los ministerios realizan evaluaciones periódicas de los empleados de libre nombramiento y remoción, solo en el 23, 1% de los casos (3 de 12 ministerios) estas evaluaciones tienen algún impacto en la permanencia de estos empleados.

### Tabla 12

*Correlación de variables sección C (pregunta 1 con pregunta 4)*

1. ¿Los empleados públicos que desempeñan los cargos de libre nombramiento y remoción, son evaluados periódicamente en el Ministerio?		4. ¿La permanencia de los empleados públicos en los cargos de libre nombramiento y remoción se encuentra relacionada con la evaluación del desempeño obtenida por cada uno de ellos?		Total
		Si	No	
Si	Recuento	3	9	12
	% del total	23, 1%	69, 2%	92, 3%
No	Recuento	0	1	1
	% del total	0, 0%	7, 7%	7, 7%
Total	Recuento	3	10	13

\*\* Prueba no paramétrica de comparación de proporciones (Chi), que permite determinar que la diferencia no se deba al azar, sino estadísticamente significativa (p) (Pagano, 2006).

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

1. ¿Los empleados públicos que desempeñan los cargos de libre nombramiento y remoción, son evaluados periódicamente en el Ministerio?	4. ¿La permanencia de los empleados públicos en los cargos de libre nombramiento y remoción se encuentra relacionada con la evaluación del desempeño obtenida por cada uno de ellos?		Total
	Sí	No	
% del total	23, 1%	76, 9%	100, 0%

*Elaboración propia.*

Para ahondar en esta exploración se contrastaron las respuestas a las preguntas 4. ¿La permanencia de los empleados públicos en los cargos de libre nombramiento y remoción se encuentra relacionada con la evaluación del desempeño obtenida por cada uno de ellos? y 5. ¿El sistema de evaluación del desempeño de los cargos de libre nombramiento y remoción permite establecer el grado de aporte que realizan dichos funcionarios al cumplimiento de las metas y objetivos de la entidad y por ende al buen servicio de la misma? El análisis estadístico mediante la prueba chi cuadrado ( $\chi^2 = 1,170$ ;  $p = 0,557$ ) del cruce de estas dos preguntas, señala que la posibilidad de identificar el grado de aporte de estos cargos al cumplimiento de metas y objetivos de los entes ministeriales no influye de ninguna manera en la relación entre la permanencia de los cargos de libre nombramiento y remoción y su evaluación de desempeño. Como se observa en la tabla 13, aunque 10 de los 13 ministerios (76, 9%) indican que el sistema de evaluación de desempeño de los cargos de libre nombramiento y remoción permite establecer el grado de aporte que realizan dichos funcionarios al cumplimiento de las metas y objetivos de la entidad, tan solo 3 de los 10 ministerios (23, 1%) afirma que los resultados de las evaluaciones de desempeño están relacionados con la permanencia de los empleados de libre nombramiento y remoción.

**Tabla 13***Correlación de variables sección C (pregunta 4 con pregunta 5)*

4. ¿La permanencia de los empleados públicos en los cargos de libre nombramiento y remoción se encuentra relacionada con la evaluación del desempeño obtenida por cada uno de ellos?		5. ¿El sistema de evaluación del desempeño de los cargos de libre nombramiento y remoción permite establecer el grado de aporte que realizan dichos funcionarios al cumplimiento de las metas y objetivos de la entidad y por ende al buen servicio de la misma?			Total
		SR	Si	No	
Si	Recuento	0	3	0	3
	% del total	0, 0%	23, 1%	0, 0%	23, 1%
No	Recuento	1	7	2	10
	% del total	7, 7%	53, 8%	15, 4%	76, 9%
Total	Recuento	1	10	2	13
	% del total	7, 7%	76, 9%	15, 4%	100, 0%

*Elaboración propia.*

Al contrastar las variables relacionadas con la evaluación de desempeño (Sección C) con las referidas a la rotación de los cargos de libre nombramiento y remoción en el ministerio (Sección D), mediante una comparación de medias simple, se observa que los entes ministeriales que señalan que la permanencia de los empleados públicos en los cargos de libre nombramiento y remoción se encuentra relacionada con la evaluación del desempeño, tienen en promedio 0. 33 cambios de funcionarios de libre nombramiento y remoción por acto administrativo de declaratoria de insubsistencia y 49 por renuncia voluntaria, en contraste con los entes ministeriales que no reportan dicha relación entre la permanencia y la evaluación de desempeño, en los cuales se observan cifras promedio mucho más altas de cambios a través de declaratoria de insubsistencia (4. 8) y una media inferior de renunciaciones protocolarias (41. 20).

**Tabla 14***Comparación de variables sección C y sección D*

4. ¿La permanencia de los empleados públicos en los cargos de libre nombramiento y remoción se encuentra relacionada con la evaluación del desempeño obtenida por cada uno de ellos?	8. De los funcionarios de libre nombramiento y remoción que han sido cambiados en el periodo comprendido entre 07 de agosto de 2018 y el 30 de octubre de 2021. ¿Cuántos fueron a través de acto administrativo de declaratoria de insubsistencia?	9. De los funcionarios de libre nombramiento y remoción que han sido cambiados en el periodo comprendido entre 07 de agosto de 2018 y el 30 de octubre de 2021. ¿Cuántos fueron a través de renuncia voluntaria (protocolaria)?
Si	Media N	0,33 3
No	Media N	4,80 10

*Elaboración propia.*

Es así que una vez aplicada la encuesta se analizaron los datos obtenidos de las respuestas dadas por los 13 entes ministeriales que respondieron, se realizaron análisis descriptivos, correlaciones y comparaciones entre variables y se evidenció que la facultad discrecional que aplican los nominadores de los ministerios, en un alto porcentaje, no encuentra límite objetivo en el buen funcionamiento de dichas entidades.



### **Conclusión**

Al realizar la revisión de los temas centrales de la tesis y contrastarlos con los datos recolectados a través del instrumento aplicado, se resolvió la pregunta de investigación y los objetivos de la misma, con hallazgos que muestran que la facultad discrecional, que le otorga la Constitución Política de 1991 y la ley a los nominadores para ser aplicada en el nombramiento, mantenimiento o retiro de los funcionarios que se encuentran en cargos de libre nombramiento y remoción, en particular de los 13 Ministerios del Estado colombiano objeto de la presente investigación, no cuentan con una relación objetiva con el buen servicio que deben prestar dichas entidades, pues si bien es cierto, se generan compromisos relacionados con los objetivos y metas de la entidad, por parte de cada funcionario, las evaluaciones de dichos compromisos y evaluaciones del desempeño, no son tenidas en cuenta para tomar la decisión de cambiar o mantener a los funcionarios de éstos cargos y así evitar que la entidad se desgaste con los procesos y procedimientos que se deben surtir cuando existe un alto índice de rotación de talento humano, lo cual afecta el buen servicio de las entidades y genera sobrecarga de trabajo en los funcionarios que deben asumir las responsabilidades transitoriamente, mientras es nombrado el nuevo funcionario.

### **Recomendaciones**

1. Cada entidad podría realizar un estudio de los cargos de libre nombramiento y remoción, estableciendo si dichos cargos cumplen con los criterios para ser de este tipo y si son necesarios, porque existen ministerios con un porcentaje muy elevado de este tipo de cargos en relación con otros.
2. Se podría expedir una norma que estableciera la obligatoriedad de realizar evaluación del desempeño para los cargos de libre nombramiento y remoción y que esta demostrará objetivamente el aporte del funcionario al buen servicio de la entidad.
3. Se debería establecer en las entidades, que más allá de la facultad discrecional con la que cuenta el nominador de la entidad para manejar los cargos de libre nombramiento y remoción, se deben considerar elementos susceptibles de mediciones objetivas en función del logro de metas y objetivos de la entidad, para lo cual se puede emplear la evaluación del desempeño como un indicador para orientar las decisiones de mantener o retirar a los funcionarios en estos cargos.
4. Sería importante realizar un estudio del impacto económico que tiene para el Estado colombiano asumir los costos primarios, secundarios y terciarios que traen consigo los altos índices de rotación de personal de los cargos de libre nombramiento y remoción.

### Bibliografía

- Acuerdo No. 20181000006176/2018, 10 de octubre de 2018. Comisión Nacional del Servicio Civil. (Colombia). Obtenido el 22 de octubre de 2021.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90685>
- Berrocal, L. (2019). *Manual del Acto Administrativo*. Librería Ediciones del Profesional LTDA.
- Camargo, D. (2013). *Funcionarios públicos evolución y prospectiva*. Eumed.net.  
<https://www.eumed.net/libros-gratis/2005/dfch-fun/f9.htm>
- Carvalho, F. (2019). Siete modelos comparados de función pública: Análisis jurídico, tendencias y retos del empleo público en el mundo. *Revista Internacional Consinter de Direito*. Año V – Número IX. DOI: 10.19135/revista.consinter.00009.27.
- Castillo, J. (1993). *Administración de personal: un enfoque hacia la calidad humana*. ECOE Ediciones.
- Chiavetano, I. (2009). *Administración de recursos humanos el capital humano de las organizaciones*. Mc Graw Hill.
- Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, diciembre 2, 2010. M.P.: N. Piragua, No 15001-23-31-000-2003-02831-01. (Colombia). Obtenido el 02 de diciembre de 2021.  
[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/15001-23-31-000-2003-02831-01\(0653-10\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/15001-23-31-000-2003-02831-01(0653-10).pdf)
- Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, enero 19, 2006. M.P.: T. Cáceres, No 88001-23-31-000-2002-00188-01. (Colombia). Obtenido el 01 de diciembre de 2021.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=70211>

Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, abril 21, 1995. M.P.: Y. Rojas, Expediente N° 3195. (Colombia). Obtenido el 10 de octubre de 2019.

<https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/PUBLICACIONES%20PERIODICAS/TEXTOS%20COMPLETOS%20Y%20TABLAS%20DE%20CONTENIDO%20PP/Anales%20de%20Consejo%20de%20Estado/Tomo%20143%202%20Trimestre%201%20Parte%20de%201995.pdf>

Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, agosto 8, 2012, M.P.: J. Santofimio, No 54001-23-31-000-1999-0111-01 (23358). (Colombia). Obtenido el 14 de agosto de 2019. <https://consejo-estado.vlex.com.co/vid/-407897982>

Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, junio 26, 1997, M.P.: C. Orjuela, Sentencia N° 13753. (Colombia). Obtenido el 20 de diciembre de 2021. <https://vlex.com.co/vid/-52530272>

Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, octubre 12, 2017. M.P.: G. Valbuena, No 25000-23-25-000-2010-01134-01. (Colombia). Obtenido el 11 de mayo de 2021. [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-25-000-2010-01134-01\(0866-14\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-25-000-2010-01134-01(0866-14).pdf)

Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, mayo 08, 2008. M.P.: G. Gómez, No 70001-23-31-000-2001-01370-01 (2447-07). (Colombia). Obtenido el 9 de octubre de 2021.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=71219#01370>

## IMPACTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL EN EL BUEN SERVICIO PÚBLICO

Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, julio 12, 2012. M.P.: V. Alvarado, No 05001-23-31-000-1998-02319-01(0412-12). (Colombia).

Obtenido el 24 de enero de 2021.

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/112/S2/05001-23-31-000-1998-02319-01\(0412-12\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/112/S2/05001-23-31-000-1998-02319-01(0412-12).pdf)

Constitución política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia. Obtenido el 19 de diciembre de 2021. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Constitucion-Politica-Colombia-1991.pdf>

Corte Constitucional [C.C.], octubre 25, 2000. M.P.: A. Beltrán. Sentencia C-1436. (Colombia). Obtenido el 24 de febrero de 2021.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1436-00.htm>.

Corte Constitucional [C.C.], septiembre 6, 2000. M.P.: A. Martínez. Sentencia C-1161. (Colombia). Obtenido el 03 de agosto de 2021.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1161-00.htm>

Corte Constitucional. [C.C.], julio 13, 1992. M.P.: S. Rodríguez. Sentencia T-462/92. (Colombia). Obtenido el 12 de diciembre de 2021.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-462-92.htm>

Corte Constitucional. [C.C.], octubre 01, 1998. M.P.: C. Gaviria. Sentencia C-540/98. (Colombia). Obtenido el 11 de abril de 2021.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-540-98.htm>

Corte Constitucional. [C.C.], octubre 22, 1996. M.P.: J. Hernández. Sentencia C-552/96. (Colombia). Obtenido el 19 de diciembre de 2021.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-552-96.htm>

Coviello, P. (2016). *La motivación del acto administrativo como medio de control judicial del ejercicio de las potestades discrecionales*. Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Decreto 1083/15, mayo 26, 2015. Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (Colombia). Obtenido el 21 de julio de 2020.

[https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=62866](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=62866).

Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP] (2017). *Guía de administración pública. ABC de las situaciones administrativas*. Departamento Administrativo de la Función Pública. [https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/2017-07-31\\_Abc\\_situaciones\\_activas.pdf/5c2b27b2-2da9-41be-9922-aa5a56671d98](https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/2017-07-31_Abc_situaciones_activas.pdf/5c2b27b2-2da9-41be-9922-aa5a56671d98)

Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP], enero 24, 2019. Concepto radicado 20196000017501. (Colombia). Concepto sobre planta estructural y planta global. Obtenido el 01 de octubre de 2021.

<https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=91693>

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2019). Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Retos, estrategias y metas. Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Resumen-2018-2022.pdf>

Flores, R., Abreu, J., y Badii, M. (2008). Factores que originan la rotación de personal en las empresas mexicanas. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 3(1). 65-69. [http://www.spentamexico.org/v3-n1/3\(1\)%2065-99.pdf](http://www.spentamexico.org/v3-n1/3(1)%2065-99.pdf)

González, M. (2012). *Retos de las ciencias administrativas desde las economías emergentes: evolución de sociedades*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, M. (2014). *Metodología de la investigación*. Mc Graw Hill.

Herrera, A. (2012). *Aspectos Generales del Derecho Administrativo Colombiano*. Universidad del Norte e Ibáñez.

Ley 1437/11, enero 18, 2011. Diario Oficial. [D.O.]: 47956. (Colombia). Obtenido el 21 de julio de 2020. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>

Ley 909/04, septiembre 23, 2004. Oficial. [D.O.]: 45680. (Colombia). Obtenido el 21 de mayo de 2020. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14861>

Milkes, I. (2018). Buena administración y la motivación de los actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades discrecionales. *Revista digital de derecho administrativo*. 21 (nov. 2018), 153-178. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n21.08>.

Ministerio de Minas y Energía. (2022, enero). *Organigrama*.  
<https://www.mininterior.gov.co/organigrama-del-ministerio-del-interior/>

Murillo, J. (2016). *Facultades Discrecionales*. Ibáñez.

Pagano, R. R. (2006). *Estadística para las ciencias del comportamiento*. Thomson.

Palella, S., Martins, F. (2006). *Metodología de la investigación cuantitativa*. Fedupel.

Penagos, G. (1997). *El Acto Administrativo*. Editorial Doctrina y Ley.

Robbins, S. (1996). *Comportamiento organizacional, teoría y práctica*. PrenticeHall  
Hispanoamericana S.A.

Rodríguez, L. (2017). *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Editorial Temis S.A.

Ross, Z. y Andersen, C. (2019). La motivación del acto administrativo dictado en ejercicio de facultades discrecionales. *Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia*. 5 (mayo. 2019). 1-12. <http://cpdaush.org/revista-digital-publicaciones/>

Sánchez Contreras, G. (2019). *Efectos de la rotación de los servidores público en el sistema de gestión de calidad de las entidades públicas de la rama ejecutiva certificadas con*

*ICONTEC*. [Tesis de maestría inédita]. Universidad Santo Tomas.

Transparencia Internacional. (2021, enero). *Colombia no logra avances significativos en percepción de corrupción*. <https://transparenciacolombia.org.co/2021/01/28/colombia-no-logra-avances-significativos-en-percepcion-de-corrupcion/>

Vidal, J., Díaz, V. y Rodríguez, G. (2005). *Temas de Derecho Administrativo Contemporáneo*. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Villegas, J. (2005). *Derecho Administrativo Laboral, Principios, estructura y relaciones individuales*. Editorial Legis.



**Lista de anexos**

- Anexo 1. Formato derecho de petición de información
- Anexo 2. Encuesta entes ministeriales
- Anexo 3. Respuesta Ministerio de Educación Nacional
- Anexo 4. Respuesta Ministerio de Salud y Protección Social
- Anexo 5. Respuesta Ministerio de Minas y Energía
- Anexo 6. Respuesta Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
- Anexo 7. Respuesta Ministerio de Justicia y del Derecho
- Anexo 8. Respuesta Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- Anexo 9. Respuesta Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- Anexo 10. Respuesta Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Anexo 11. Respuesta Ministerio de Transporte
- Anexo 12. Respuesta Ministerio de Cultura
- Anexo 13. Respuesta Ministerio de Relaciones Exteriores
- Anexo 14. Respuesta Ministerio del Deporte
- Anexo 15. Respuesta Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación