



Bogotá D.C.

Señora
LILLIANA MARIA CALLE CARVAJAL
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
Correo electrónico: salidas.gd@minagricultura.gov.co

Referencia: Tema: ENTIDADES **Subtema:** Campo de Aplicación Políticas. **Radicado:** 20252060594452 del 4 de septiembre de 2025.

Reciba un cordial saludo por parte de Función Pública,

El Departamento Administrativo de la Función Pública recibió la comunicación de la referencia, mediante la cual consulta:

"(...) 1. Sin perjuicio de lo dispuesto en la norma y en la sentencia antes citadas, ¿existe alguna obligación legal que permita establecer al interior de las entidades un mecanismo que, a partir de la revisión de los criterios técnicos y jurídicos, estandarice mediante un protocolo la selección de candidatos a ocupar empleos de Libre Nombramiento y Remoción, con el fin de evaluar de manera objetiva el requisito de "especial confianza"?
2. En caso afirmativo, ¿cuáles serían los criterios o parámetros a tener en cuenta, y el mecanismo recomendable para diseñar e implementar un "Protocolo para la selección de candidatos a ocupar empleos de Libre Nombramiento y Remoción", que permita responder a la solicitud que hace parte del mencionado Acuerdo Colectivo?." (Sic)

Al respecto me permito informarle que:

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 430 de 2016¹, este Departamento Administrativo tiene como objeto el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las entidades y organismos del Estado, su organización y funcionamiento, el desarrollo de la democratización de la gestión pública y el servicio al ciudadano, mediante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, la asesoría y la capacitación.

Por lo anterior, la resolución de los casos particulares corresponderá a la autoridad empleadora y nominadora, en cuanto es la instancia que conoce de manera cierta y documentada la situación particular de su personal, además, en desarrollo de los principios de la especialización presupuestal y de la autonomía administrativa, constituye el único órgano llamado a producir una declaración de voluntad con efectos vinculantes en el mundo del derecho.

¹ "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública."

Así las cosas, y en respuesta a su comunicación, nos referiremos con relación a la normativa vigente sobre la materia, así:

Respecto a los empleos de libre nombramiento y remoción la Ley 909 de 2004² establece:

“ARTÍCULO 5. Clasificación de los empleos. Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente ley son de carrera administrativa, con excepción de:

1. Los de elección popular, los de período fijo, conforme a la Constitución Política y la ley, los de trabajadores oficiales y aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación.

2. Los de libre nombramiento y remoción que correspondan a uno de los siguientes criterios:

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

(...)

En la Administración Central y órganos de control del Nivel Territorial:

Secretario General; Secretario y Subsecretario de Despacho; Veedor Delegado, Veedor Municipal; Director y Subdirector de Departamento Administrativo; Director y Subdirector Ejecutivo de Asociación de Municipios; Director y Subdirector de Área Metropolitana; Subcontralor, Vicecontralor o Contralor Auxiliar; Jefe de Control Interno o quien haga sus veces; Jefes de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o de Comunicaciones; Alcalde Local, Corregidor y Personero Delegado.

En la Administración Descentralizada del Nivel Territorial:

Presidente; Director o Gerente; Vicepresidente; Subdirector o Subgerente; Secretario General; Jefes de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o de Comunicaciones y Jefes de Control Interno y Control Interno Disciplinario o quien haga sus veces;

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 así:

(...)

En la Administración Central y órganos de Control del Nivel Territorial:

Gobernador, Alcalde Mayor, Distrital, Municipal y Local.

En la Administración Descentralizada del Nivel Territorial:

Presidente, Director o Gerente;

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;

² “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”.

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.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. La Comisión Nacional del Servicio Civil podrá hacer las modificaciones necesarias a la Convocatoria 001 de 2005 con base en la presente ley”.

En consecuencia, los empleos de libre nombramiento y remoción serán aquellos 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 funcionarios que la misma norma establece y siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos. Por lo tanto, los empleos cuyas funciones y/o características estén descritas en la normativa serán de libre nombramiento y remoción sin importar el nivel jerárquico al que pertenezcan, en la medida que, podrán ser asistenciales o de apoyo.

Ahora bien, con relación a las reglas para adelantar la negociación entre las entidades u organismos públicos y los sindicatos de empleados, así como las materias objeto de negociación, se encuentran previstas en el Decreto 1072 de 2015³ que, frente al particular dispone:

Artículo 2.2.2.4.2. Campo de aplicación. Este capítulo regula el derecho de negociación colectiva del sector estatal, aplicará a los empleados públicos de todos los órganos, organismos y entidades del Estado, con excepción de:

1. Los empleados públicos que desempeñen empleos en los niveles directivo y asesor.
 2. Los trabajadores oficiales.
 3. Los empleados públicos de elección popular y los directivos elegidos por el Congreso, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales.
 4. El personal uniformado de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.
- (...)

Artículo 2.2.2.4.4. Reglas de aplicación. Son reglas de aplicación de este capítulo, las siguientes:

1. El respeto de la competencia constitucional y legal atribuida a las entidades y autoridades públicas.
2. El respeto al presupuesto público o principio de previsión y provisión presupuestal en la ley, ordenanza o acuerdo para la suscripción del o los acuerdos colectivos con incidencia económica presupuestal, teniendo en cuenta el marco de gasto de mediano plazo, la política macroeconómica del Estado y su sostenibilidad y estabilidad fiscal.
3. Unidad en la negociación colectiva, que significa unidad de pliego, de comisión negociadora unificada sindical, de mesa de negociación y de acuerdo colectivo por ámbito de negociación, ya sea nacional, sectorial, territorial y/o por entidad de carácter singular.
4. Aplicación de los principios de transparencia, publicidad y veracidad sobre el número de afiliados de cada organización sindical en las entidades públicas correspondientes, que se determinarán en el censo sindical que deberá realizar de manera bienal el Ministerio del Trabajo.

³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.

5. La negociación en todos los ámbitos o niveles se realizará como regla general en forma presencial; excepcionalmente la negociación podrá ser de forma virtual o mixta, según sea convenido por las partes. (Subrayado fuera del texto)

De acuerdo con lo anterior, es claro que las negociaciones que se surtan entre las organizaciones sindicales de los empleados públicos y las entidades u organismos del Estado deberán respetar las competencias exclusivas que la Constitución Política y la ley atribuyen a las entidades y autoridades públicas.

Aunado a lo expuesto, el Decreto 243 de 2024⁴, dispone:

Artículo 2.2.2.4.5. Materias de negociación. Son materias de negociación:

1. Las condiciones del empleo, y

2. Las relaciones entre las entidades y autoridades públicas competentes según el ámbito de negociación y las organizaciones sindicales de empleados públicos para la determinación de las condiciones de empleo.

Parágrafo. En materia salarial y prestacional habrá negociación en el ámbito nacional exclusivamente, de conformidad con las posibilidades fiscales y presupuestales. En relación con el incremento salarial no se podrán acordar aumentos diferenciados en los ámbitos nacional, sectorial, territorial o singular.

Conforme a la normativa en materia de negociación, los empleados públicos podrán presentar pliego de peticiones en relación con las condiciones del empleo excluyendo la negociación elementos salariales y prestacionales y las condiciones de empleo por cuanto, dicha regulación le corresponde al Congreso de la República y al Gobierno Nacional.

De acuerdo con lo dispuesto en la normativa, se señala que la negociación debe respetar las competencias exclusivas que la constitución y la ley atribuyen a las entidades y autoridades públicas; y el respeto al presupuesto público o principio de previsión y provisión presupuestal en la ley, ordenanza o acuerdo para la suscripción del o los acuerdos colectivos con incidencia económica presupuestal, teniendo en cuenta el marco de gasto de mediano plazo, la política macroeconómica del Estado y su sostenibilidad y estabilidad fiscal.

Explicada la naturaleza de los empleos de libre nombramiento y remoción y las materias de negociación colectiva, corresponde dar respuesta a las preguntas formuladas en la consulta:

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en la norma y en la sentencia antes citadas, ¿existe alguna obligación legal que permita establecer al interior de las entidades un mecanismo que, a partir de la revisión de los criterios técnicos y jurídicos, estandarice mediante un protocolo la selección de candidatos a ocupar empleos de Libre Nombramiento y Remoción, con el fin de evaluar de manera objetiva el requisito de “especial confianza”?

⁴ «Por el cual se modifica el Capítulo 4 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos»

Revisada la normativa aplicable en materia de administración del talento humano, no se evidencia la existencia de una obligación legal que permita establecer, al interior de las entidades, un mecanismo que, a partir de la revisión de criterios técnicos y jurídicos, estandarice mediante un protocolo la selección de candidatos para ocupar empleos de libre nombramiento y remoción. Lo anterior, por cuanto ello desnaturalizaría la finalidad propia de estos empleos, los cuales se caracterizan por la facultad discrecional del nominador en su provisión, conforme a lo previsto en la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1083 de 2015.

2. En caso afirmativo, ¿cuáles serían los criterios o parámetros a tener en cuenta, y el mecanismo recomendable para diseñar e implementar un “Protocolo para la selección de candidatos a ocupar empleos de Libre Nombramiento y Remoción”, que permita responder a la solicitud que hace parte del mencionado Acuerdo Colectivo

De la legislación expuesta, no se evidencia disposición legal que imponga o habilite a las entidades para establecer, mediante un protocolo, mecanismos que estandaricen el proceso de selección de candidatos a ocupar empleos de libre nombramiento y remoción.

En efecto, la Ley 909 de 2004 determinan que la provisión de estos empleos corresponde al ejercicio de una facultad discrecional del nominador, la cual se sustenta en la confianza y en la dirección institucional que tales cargos representan. En consecuencia, cualquier intento de reglamentar o estandarizar su provisión mediante un protocolo o procedimiento previo desnaturalizaría la esencia de esta modalidad de vinculación y limitaría indebidamente la discrecionalidad del nominador, principio reconocido por la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

Aunado a lo indicado, los acuerdos colectivos no pueden crear obligaciones que modifiquen o restrinjan el ejercicio de las potestades legales y constitucionales de la administración pública, ni alterar el régimen jurídico que rige los empleos públicos..

Para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web de la entidad en el link www.funcionpublica.gov.co/web/eva/gestor-normativo, «Gestor Normativo», en el cual podrá consultar entre otros temas, los conceptos emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,



JUAN MANUEL REYES ALVAREZ

Director Jurídico

Datos de quien Proyectó	Diana C Rodriguez Ramirez- Dirección Jurídica
Datos de quien Revisó	
Datos de Vo.Bo.	Harold Israel Herreño Suarez- Dirección Jurídica
Código TRD	11602