

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A”**

CONSEJERO PONENTE: DR. ALFONSO VARGAS RINCÓN

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil quince (2015)

Radicación: 760012331000201101565 01

**Actor: SINDICATO DE TRABAJADORES Y EMPLEADOS
PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI –
SINTEPUMCALI.**

Número Interno: 3966-2013

Autoridades Municipales

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 29 de abril de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 84 del C.C.A., el Sindicato de Trabajadores y Empleados Públicos del Municipio de Santiago de Cali –SINTEPUMCALI-, demandó del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca la nulidad del Decreto 411.0.20.0165 de 12 de mayo de 2009, expedido por el Alcalde del Municipio de Santiago de Cali, por medio del cual se ajusta el manual de funciones establecido en el Decreto 411.20.0062 de 23 de febrero de 2007, con relación al empleo de Profesional Especializado.



Actor: SINTEPUMCALI
Número Interno: 3966-2013
Autoridades Municipales

Como hechos en los que fundamenta sus pretensiones, señala:

Mediante Decreto 411.20.0062 de 23 de febrero de 2007 se implementó el manual específico de funciones y requisitos de las distintas denominaciones adscritos a la planta global de la Administración Central de Santiago de Cali.

Por medio del Decreto 411.0.20.0165 de 12 de mayo de 2009 se ajustó el manual de funciones con relación al empleo de Profesional Especializado –C.A.L.I., sin tener en cuenta el Decreto 411.20.0062, donde se estableció las funciones de dicho cargo, ya que la denominación Jefe Local, Código 212 se homologó al de Profesional Especializado, involucrando funciones de dirección, coordinación, supervisión y control de las unidades o áreas internas.

Mediante el acto administrativo demandado estableció con fundamento en un concepto de la Comisión Nacional del Servicio Civil que el cargo de Profesional Especializado C.A.L.I., es de libre nombramiento y remoción, desconociendo que dicho empleo es de carrera administrativa.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

- Constitución Política, artículos 4, 6, 29, 121 y 125.
- Ley 909 de 2004 artículo 5.



Actor: SINTEPUMCALI
Número Interno: 3966-2013
Autoridades Municipales

Como concepto de violación de las normas invocadas expresa:

Con la expedición del acto demandado al establecer que el cargo de PROFESIONAL ESPECIALIZADO C.A.L.I. de conformidad con el Oficio 28 de septiembre de 2009 expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil ejerce funciones propias de cargos de libre nombramiento y remoción, no respeta o acata el procedimiento de carrera administrativa, expidiendo el acto demandado con falsa motivación y desviación de poder, cuando es la misma Ley 909 de 2004 la que determina que este cargo es de carrera administrativa.

Señala que el acto acusado debió motivarse de acuerdo a criterios reales y legales y adecuarse a los fines de la norma que le autoriza y proporcional a los hechos y antecedentes, ya que un concepto de la Comisión Nacional del Servicio Civil no tiene el carácter de obligatorio, pues son simples opiniones, juicios de la autoridad consultada sobre el alcance de normas de carrera a tinentes a un asunto consultado.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad demandada a través de apoderado se opuso a la prosperidad de las pretensiones por considerar que las razones fácticas por las cuales se expidió el Decreto Municipal 411.0.20.0165 de 12 de mayo de 2009, no fueron otras que ajustar



Actor: SINTEPUMCALI
Número Interno: 3966-2013
Autoridades Municipales

la nomenclatura y manual de funciones de conformidad con los Decretos 1569 de agosto 5 de 1998 y 785 de 2005, teniendo en cuenta que dentro de la estructura del Municipio de Santiago de Cali existen los Centros de Administración Local Integrada C.A.L.I. a quienes corresponde el ejercicio de las funciones desconcentradas de dirección, adopción de políticas y proyectos en cada comunidad, funciones propias de cargos de libre nombramiento y remoción.

Finalmente señala que el Decreto demandado se ajusta a los parámetros señalados en la Ley, no existe falsa motivación, ni extralimitación de las funciones del Alcalde, teniendo en cuenta que la Ley 136 de 1994 le otorga la facultad de crear, suprimir o fusionar empleos de sus dependencias.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca mediante sentencia de 29 de abril de 2013 negó las pretensiones de la demanda por considerar que el cargo de Profesional Especializado C.A.L.I. tiene asignadas funciones directivas de manejo, conducción u orientación política o institucional que exige un cierto grado de confianza mayor, toda vez, que debe gestionar promover o dirigir la formulación de políticas, siendo así, es un cargo que implica que el nominador pueda disponer libremente, ya que dichas funciones obedecen a la desconcentración y delegación administrativa.



Actor: SINTEPUMCALI
Número Interno: 3966-2013
Autoridades Municipales

Para sustentar su decisión toma como antecedente la jurisprudencia del Consejo de Estado, mediante la cual admitió que el cargo de Jefe Local de los C.A.L.I., los cuales fueron homologados al de Profesional Especializado son de libre nombramiento y remoción.

FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN

El apoderado de la parte actora interpone recurso de apelación contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 29 de abril de 2013 por considerar que la jurisprudencia citada hace referencia a la nulidad del Acuerdo 0135 de 2004, por medio del cual se suprimió el cargo de Director Operativo y creó el Jefe Local Código 212 cargo de carrera administrativa que equivocadamente la administración denominó de libre nombramiento y remoción, vulnerando la Ley.

El Municipio de Cali no cumplió la modificación de las plantas de personal ordenadas en el Decreto 785 de 2005 para adecuar los empleos a la nueva nomenclatura y clasificación, simplemente se limitó a homologar el cargo de Jefe Local de los C.A.L.I. a PROFESIONAL, sin que la Ley haya establecido dicha homologación.

Al expedirse el acto acusado y asignarle funciones al cargo de PROFESIONAL ESPECIALIZADO C.A.L.I. del nivel directivo que



Actor: SINTEPUMCALI
Número Interno: 3966-2013
Autoridades Municipales

no corresponde al nivel profesional, existe por parte de la administración una falsa motivación o falsedad en el causa del acto administrativo

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora Tercera Delegada ante el Consejo de Estado solicitó se confirme la sentencia apelada y se nieguen las pretensiones de la demanda por considerar que al revisar las funciones descritas en el acto demandado, resulta incuestionable que su ejercicio corresponde aquellos de los que se exige cierta confianza, teniendo en cuenta que cumple funciones de aplicación de políticas y directrices que la Administración Municipal adopta, razón por la cual deben estar dentro de la clasificación de empleos de libre nombramiento y remoción.

Para resolver, se

CONSIDERA

El problema jurídico gira en torno a establecer la legalidad del Decreto 411.0.20.0165 de 12 de mayo de 2009, expedido por el Alcalde del Municipio de Santiago de Cali, por medio del cual determinó que el cargo de Profesional Especializado de los Centros de Administración Local Integrada C.A.L.I. del Municipio de Santiago de Cali es de libre nombramiento y remoción.



Actor: SINTEPUMCALI
Número Interno: 3966-2013
Autoridades Municipales

Para efectos de decidir, se tiene lo siguiente:

Los Centros de Administración Local Integrada –C.A.L.I- se crearon como un sistema de desconcentración administrativa, de distribución de funciones y el ejercicio de delegaciones buscando acercar la administración municipal a la comunidad local (comunas y corregimientos), para el manejo eficiente y eficaz de los recursos públicos y el mejor rendimiento del talento humano.

Fueron creados por el Concejo Municipal de Santiago de Cali a través del Acuerdo 01 del 29 de mayo de 1996 su dirección y manejo estuvo a cargo de la Gerencia de Desarrollo Territorial, dependencia ésta que fue suprimida a raíz de la expedición del Acuerdo 070 del 19 de diciembre de 2000 asumiendo sus funciones la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social.

Es de advertir que desde la fecha de creación de los CALI en el año 1996, se consagró que los mismos estarían a cargo de un Director quien contaría con un equipo de trabajo integrado por tres Unidades (Administrativa, Planeación y Jurídica), y de conformidad con el artículo 492 del Acuerdo 01 de 1996 eran responsabilidad del Director del CALI las siguientes funciones:

1. Dirigir la administración municipal en el territorio sublocal respectivo, conforme a las directrices del Alcalde y los Gerentes, y las políticas y programas del nivel global y sectorial.



Actor: SINTEPUMCALI
 Número Interno: 3966-2013
Autoridades Municipales

2. *Celebrar contratos y convenios y ser ordenador del gasto en los términos de la delegación que le haga el Alcalde.*
3. *Dirigir el personal que labora en el respectivo Centro de Administración Local Integrada CALI.*
4. *Presentar el Plan de Desarrollo de la Comuna o Corregimiento a consideración de la Junta Administradora Local, a fin de ser aprobado, de conformidad con lo dispuesto en el Sistema Municipal de Planificación – SMP –.*
5. *Presentar el Plan de Inversiones de la Comuna o Corregimiento, anual o plurianual, según sea el caso, al estudio y aprobación de la Junta Administradora Local, de conformidad con lo dispuesto en el Sistema Municipal de Planificación – SMP – y facilitando la participación de las Juntas de Acción Comunal.*
6. *Ejecutar los programas, proyectos y actividades contenidos en el Plan de Acción de la Comuna o del Corregimiento, relacionados en el respectivo Plan de Inversiones.*
7. *Ejecutar los programas, proyectos y actividades contenidos en el Plan de Desarrollo del Municipio, que siendo de iniciativa global o sectorial sean desconcentrados al nivel territorial para su operativización o requieran de su concurso.*
8. *Conocer y decidir, de conformidad con el Código Disciplinario Único de los procesos disciplinarios en única instancia en relación con los servidores públicos que integran el CALI y en general atinentes a los servidores públicos en comisión.*
9. *Ejercer el control interno en los CALI.*
10. *Estimular y fomentar la participación comunitaria en su respectiva comuna.*
11. *Las demás funciones que le asigne el Alcalde y los necesarios para el cumplimiento de las responsabilidades de CALI.*

Posteriormente el 16 de marzo de 2001 el Alcalde de Cali a través del Decreto Extraordinario 0203 decidió agrupar todas las normas que modificaban, adicionaban o aclaraban la estructura orgánica y funcional del municipio, y en lo que se refiere a las funciones a



Actor: SINTEPUMCALI
 Número Interno: 3966-2013
Autoridades Municipales

cargo del Director del CALI decidió asignarle mayor responsabilidad al disponer que le correspondía ejercer las siguientes funciones:

1. *Dirigir la administración Municipal en el territorio sublocal respectivo, conforme a las directrices del Alcalde y el Secretario de Desarrollo Territorial y Bienestar Social, y las políticas y programas del nivel global y sectorial.*
2. *Celebrar contratos y convenios y ser ordenador del gasto en los términos de la delegación que le haga el Alcalde.*
3. *Elaborar y coordinar la ejecución de programas de capacitación del recurso humano, en coordinación con la Dirección de Desarrollo Administrativo.*
4. *Revisar y evaluar la ejecución presupuestal de la dependencia (Acuerdo 01/96, Art. 493, Num. 5)*
5. *Presentar el Plan de Desarrollo de la Comuna o del Corregimiento, de conformidad con lo dispuesto en el Sistema Municipal de Planificación -SMP- permitiendo y facilitando la participación de las Juntas de Acción Comunal y las Juntas Administradoras Locales.*
6. *Presentar el Plan de Inversiones de la Comuna o Corregimiento, anual o plurianual, según sea el caso, al estudio de la Junta Administradora Local, de conformidad con lo dispuesto en el Sistema Municipal de Planificación -SMP- y facilitando la participación de las Juntas de Acción Comunal.*
7. *Ejecutar los programas, proyectos y actividades contenidos en el Plan de Acción de la comuna o del corregimiento, relacionados con el respectivo Plan de Inversiones.*
8. *Ejecutar los programas, proyectos y actividades contenidos en el Plan de Desarrollo del Municipio, que siendo de iniciativa global o sectorial sean desconcentrados al nivel territorial para su operativización o requieran de su concurso.*
9. *Dirigir el personal que labora en el respectivo Centro de Administración Local Integrada CALI. (Acuerdo 01/96, Art. 492)*
10. *Realizar las distintas actividades requeridas en el desarrollo de los procesos de administración del personal, suministros, presupuestal y contable, de*



Actor: SINTEPUMCALI
 Número Interno: 3966-2013
Autoridades Municipales

acuerdo con las normas y procedimientos vigentes en estas materias.

11. *Preparar y revisar los actos de carácter administrativo para el manejo de los recursos humanos, físicos y financieros que deben someterse a la aprobación de las instancias competentes.*

12. *Administrar y actualizar el Banco de Proyectos de la Comuna o del Corregimiento a través de la evaluación técnica, de costos y factibilidad de los proyectos de inversión inscritos en el mismo.*

13. *Recopilar y actualizar el material jurídico necesario para las funciones de asesoría, y facilitar su conocimiento y consulta a la comunidad en general. (Acuerdo 01/96, Art. 495)*

14. *Asesorar a las Juntas de Acción Comunal y a las Juntas Administradoras Locales para el cabal cumplimiento de sus funciones.*

15. *Conocer y decidir, de conformidad con el Código Disciplinario Único, de los procesos disciplinarios en única instancia, en relación con los servidores públicos que integran el CALI y en general atinentes a los servidores públicos en comisión.*

16. *Ejercer el control interno en el CALI.*

17. *Estimular y fomentar la participación comunitaria en su respectiva comuna.*

18. *Las demás funciones que le asigne el Alcalde y los necesarios para el cumplimiento de las responsabilidades del CALI. (Acuerdo 01/96, Art. 492)*

Como el artículo 131 en su numeral 9º de la Ley 136 de 1994 disponía que el Concejo Municipal debía expedir la reglamentación correspondiente para que las Juntas Administradoras Locales ejercieran los derechos de postulación y veto respecto de los funcionarios de libre nombramiento y remoción que ejerzan funciones desconcentradas en la respectiva comuna o corregimiento, en el año 2002 el Concejo Municipal de Cali expidió el Acuerdo 095 reglamentando la forma de vinculación de estos funcionarios a la administración municipal.



Actor: SINTEPUMCALI
Número Interno: 3966-2013
Autoridades Municipales

En lo que se refiere a la nomenclatura y clasificación de los empleos a nivel territorial, para el caso concreto de los CALI, y teniendo en cuenta que desde el año 1996 se estableció que los CALI son dependencias que pertenecen a la administración central del municipio, a raíz de la expedición del Decreto 1569 de 1998, el cargo de Director de CALI se ubicó en el nivel directivo y se denominó “DIRECTOR OPERATIVO, Grado 022”, de conformidad con la nomenclatura y clasificación de empleos que hizo el artículo 18 del mencionado Decreto.

El 24 de agosto de 2004 el Concejo Municipal de Cali expidió el Acuerdo 135, mediante el cual suprimió el cargo de DIRECTOR OPERATIVO y creó el cargo de “JEFE LOCAL Código 212”, y lo homologó al cargo de PROFESIONAL ESPECIALIZADO –CALI, Código 222, grado 09, asignándole las siguientes funciones específicas:

a. Atender, controlar y coordinar todo lo relacionado con las juntas de acción comunal, juntas administradoras locales, juventud, niñez, mujer, familia, adulto mayor, grupos étnicos y demás organizaciones de participación ciudadana, para poder ejecutar y desarrollar las políticas, planes, programas y proyectos a cargo de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social en las correspondientes comunas del Municipio de Santiago de Cali.

b. Atender todas las peticiones que a nivel de la correspondiente comuna presenten las juntas de acción comunal y demás organizaciones de participación ciudadana para proporcionar oportunamente la respuesta que corresponda.



Actor: SINTEPUMCALI
Número Interno: 3966-2013
Autoridades Municipales

c. Preparar proyectos relativos a la elaboración de contratos relacionados con bienes muebles e inmuebles dentro del área de su influencia y a cargo de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social, para lo cual realizará seguimiento y control de los mismos, una vez sean perfeccionados y/o suscritos.

d. Administrar, recepcionar y remitir la documentación necesaria para el reconocimiento de personería jurídica, estatutos, libros, de las organizaciones de participación ciudadana, para lo cual elaborará los proyectos de acto administrativo que correspondan (Autos, resoluciones, etc.).

e. Atender y absolver las consultas y peticiones generales de las organizaciones sociales y comunitarias que funcionen o desplieguen su actividad dentro del área de su influencia.

f. Atender consultas a los organismos comunales y sus afiliados, ante lo cual rendirá la asesoría técnica que corresponda.

g. Supervisar mediante seguimiento en la correspondiente comuna el estado físico de los bienes muebles e inmuebles de propiedad o a cargo de la Entidad Territorial a la que está adscrito como servidor público, para lo cual rendirá los informes que correspondan ante la persona o autoridad pertinente.

h. Supervisar y evaluar la ejecución de los contratos dentro de las comunas de su competencia que se suscriban con cargo al presupuesto asignado a la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social, para lo cual rendirá los informes que correspondan.

i. Dirigir, supervisar, promover, controlar, participar y/o elaborar el proyecto del Plan de Desarrollo de la comuna y el Plan Operativo Anual de Inversión, permitiendo y facilitando la participación de las juntas de acción comunal y las juntas administradoras locales.

j. Preparar proyectos de iniciativa territorial, calificar y dar viabilidad a los mismos y presentarlos al Banco de



Actor: SINTEPUMCALI
 Número Interno: 3966-2013
Autoridades Municipales

proyectos conforme al procedimiento implementado para el efecto.

k. Preparar y/o diseñar e implementar la metodología de investigación social, acorde con los grupos poblacionales a su cargo o que se localicen dentro del perímetro urbano de su influencia que sustenten modelos demostrativos que se puedan ejecutar.

l. Obtener y mantener actualizado el inventario sobre todas las instituciones y organizaciones que se relacionan con apoyo integral al discapacitado, a la tercera edad, al indigente, a las negritudes y grupos étnicos, a la juventud, a la mujer, a la familia y a la niñez.

m. Preparar, ejecutar, controlar, evaluar y coordinar proyectos y/o programas relativos al mejoramiento de la calidad de vida de los grupos de apoyo integral al discapacitado, al indigente, a los desplazados, a la tercera edad, de las negritudes, de la juventud, de la mujer, a la familia y a la niñez, cuya población se localice dentro del perímetro urbano de su influencia o fuera de éste, cuando las condiciones o circunstancias de cada caso, así lo amerite, para lo cual, en éste último caso, deberá obtener visto bueno o aprobación del Secretario de Desarrollo Territorial y Bienestar Social o del Alcalde.

n. Administrar, dirigir, controlar y evaluar el personal que labora en los respectivos Centros de Administración Local Integrada C.A.L.I., conforme a instrucciones del Alcalde y/o el Secretario de Desarrollo Territorial y Bienestar Social.

o. Emitir autos y resoluciones conforme a su facultad y competencia y a las normas legales que regulan el correspondiente asunto.

p. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le ha sido encomendado y se abstendrá de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada del servicio o que implique abuso indebido de la función.

q. Administrar y dirigir la Administración Municipal en el territorio sublocal respectivo, conforme a las directrices



Actor: SINTEPUMCALI
Número Interno: 3966-2013
Autoridades Municipales

del Alcalde y el Secretario de Desarrollo Territorial y Bienestar Social y las políticas y programas de la Entidad en el sector.

r. Conocer y decidir de conformidad con el Código Disciplinario Único, de los procesos disciplinarios en única instancia, en relación con los servidores públicos que de acuerdo con las circunstancias legales, tenga competencia.

s. Tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación por razón del servicio, procurando la solución a sus conflictos.

t. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos, por ello, dará respuesta oportuna a los oficios, peticiones, memoriales que le sean presentados por los ciudadanos, apoderados y autoridades.

u. Crear y facilitar la operación de mecanismos de recepción y emisión permanente de información a la ciudadanía, que faciliten a ésta el conocimiento periódico de la actuación administrativa, los informes de gestión y los más importantes proyectos a desarrollar.

v. Acatar y poner en práctica los mecanismos que se diseñen para facilitar la participación de la comunidad en la planeación del desarrollo, la concertación y la toma de decisiones en la gestión administrativa, de acuerdo a lo preceptuado en la Ley.

w. Desempeñar las demás funciones delegadas por el Alcalde o asignadas por la autoridad competente, o en otros actos administrativos, de acuerdo con el nivel, la naturaleza y el área de desempeño del empleo y con la formación y capacitación del titular del mismo.



Actor: SINTEPUMCALI
 Número Interno: 3966-2013
Autoridades Municipales

Esta Corporación¹ al analizar la naturaleza del cargo de Jefe Local Código 212 homologado al de Profesional Especializado – C.A.L.I. Código 222 – Grado 09 determinó que corresponden a cargos de libre nombramiento y remoción por el nivel de diversidad de funciones que tiene asignado, para el efecto acogió un concepto emitido por la Comisión Nacional del Servicio Civil, que señalaba

*En el sub-lite se observa que la mayoría de las funciones que tenían asignados los Directores Operativos Código 022 (**decreto extraordinario 0203 de 2001**), se transfirieron, inicialmente, a los Jefes Locales Código 212 – Clase salarial 9 (**decreto 0431A de 2004**) y, posteriormente, por efecto de una homologación, a los Profesionales Especializados – C.A.L.I. Código 222 – Grado 09 (**decreto 411.20.0166 de 2006**).*

*Lo anterior se desprende del análisis mismo de las funciones y de disposiciones que se encargaron de mantener esa continuidad:
 (...)*

*Al hacer un análisis de las funciones que se han ido transfiriendo de la plaza de Director Operativo Código 022 a la de Jefe Local Código 212 – Clase salarial 9 y Profesional Especializado – C.A.L.I. Código 222 – Grado 09, la Comisión Nacional del Servicio Civil concluyó que, por su nivel de responsabilidad y gran diversidad (**manejo de personal, control interno, recursos y bienes de un ente desconcentrado**), muchas de ellas corresponden a las que se asignan a los empleos catalogados como de libre nombramiento y remoción:*

“Luego, si bien es cierto las funciones asignadas por el Decreto 411.20.0166 de 2006 al cargo en cuestión (Profesional Especializado – C.A.L.I. Código 222 – Grado 09), son acordes a un empleo del nivel profesional con naturaleza de carrera administrativa, también lo es

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, sentencia del 9 de febrero de 2012, Consejero Ponente doctor Luis Rafael Vergara Quintero, número interno 0893-2008, actor Ricardo Antonio Téllez Bautista



Actor: SINTEPUMCALI
 Número Interno: 3966-2013
 Autoridades Municipales

que a la luz del artículo 8º *ibídem*, las mismas sólo fueron complementarias de las funciones asignadas con anterioridad, es decir, de las establecidas en el Decreto Extraordinario 0203 de 2001 transcrito *at supra* (que hacen referencia a un cargo de libre nombramiento y remoción), pues como se evidencia, dicho artículo establece que este Decreto complementa las disposiciones anteriores 'en especial, a lo dispuesto en el Decreto Extraordinario No. 0203 de 2001, en cuanto al señalamiento de funciones especiales a los empleos'.

Además, corrobora lo expuesto el hecho de que en la descripción de funciones dispuestas en el Decreto 411.20.0166 de 2006 para el profesional especializado – CALI, Código 222, grado 09, se dispusiera que '(...) **el empleo involucra funciones de dirección, coordinación, supervisión y control de las unidades o áreas internas encargadas de ejecutar y desarrollar las políticas, planes, programas y proyectos, en este caso, a cargo de los Centros de Administración Local Integrada C.A.L.I. y la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social**'

(...)

Se tiene entonces, al observar la génesis y desarrollo de dicho empleo, a través de los actos administrativos antes citados, que el mismo fue concebido como libre nombramiento y remoción y, pese a que posteriormente la administración mediante diversos ha vertido en él funciones y competencias de naturaleza ambigua, no le ha sustraído del ejercicio de las funciones encomendadas inicialmente, dentro de las cuales se destaca la de realizar las distintas actividades requeridas en el desarrollo de los procesos de administración de personal, suministros, presupuestal y contable, de acuerdo con las normas y procedimientos en estas materias y, la de ejercer el control interno en el CALI, funciones éstas propias de cargos de libre nombramiento y remoción conforme a la normativa vigente.

De igual forma ha de tenerse en cuenta que a la luz de lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 131 de la Ley



Actor: SINTEPUMCALI
 Número Interno: 3966-2013
 Autoridades Municipales

136 de 1994, el proceso establecido para su provisión es el propio de los funcionarios de libre nombramiento y remoción.

(...)

En virtud de lo expuesto, este Despacho considera que si en el empleo sub examine recae, entre otras, la responsabilidad de ejercer control interno y/o la administración y manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado, conforme se deduce de los presupuestos de la consulta, su naturaleza corresponderá a un cargo de libre nombramiento y remoción, de acuerdo con lo preceptuado en los literales a) y e) del numeral 2 del artículo 5º de la Ley 909 de 2004.

Debe tenerse en cuenta además, que los C.A.L.I., son producto del uso de la figura constitucional de la desconcentración administrativa, la cual a la luz del artículo 8º de la Ley 489 de 1998, se define como 'la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones'.

(...)

Se precisa además, que no es la denominación del empleo, sino el cumplimiento de uno cualquiera de los presupuestos enunciados en el ordenamiento jurídico (Artículo 5º de la Ley 909 de 2004 y lo adicionado por el artículo 1º de la Ley 1093 de 2006), el que determina, en este caso, la naturaleza del pluricitado empleo.

No obstante lo anterior, esta Comisión considera necesario que, en el presente caso, la Administración Municipal analice nuevamente el perfil y la naturaleza del mencionado empleo y, conforme a ello, le otorgue una estructura funcional que respete el principio de correspondencia unívoca



Actor: SINTEPUMCALI
 Número Interno: 3966-2013
 Autoridades Municipales

que debe existir entre cada uno de los elementos que lo definen y configura, pues del análisis de funciones y responsabilidades se visualiza que existe una notoria ambigüedad, como quiera que al mencionado empleo se le asignan funciones del nivel profesional, directivo, e incluso del nivel asesor, lo cual contraría la clasificación legal de los cargos de acuerdo con la naturaleza de las funciones” (resaltado con subrayas fuera del texto).

El Alcalde de Cali a través del Decreto 411.20.0165 de 12 de mayo de 2009 decidió ajustar nuevamente el manual de funciones del cargo “PROFESIONAL ESPECIALIZADO, Código 222” adscrito a la Secretaría de Bienestar Social y Desarrollo Territorial, señalando que corresponde al nivel **profesional** y le asignó funciones específicas de planeación, de hacer, de verificación y contribuciones individuales, así:

De Planear:

- a) Gestionar y apoyar el proceso de identificación de necesidades y expectativas y caracterización de requisitos de los destinatarios, usuarios y beneficiarios de los productos y servicios que entrega y presta la Administración Municipal así como liderar la identificación de dichos destinatarios, usuarios y beneficiarios.
- b) Promover la formulación de políticas, planes, estrategias, programas, proyectos y presupuesto de la comuna que garanticen la atención eficaz y eficiente de las necesidades, expectativas y requisitos de los destinatarios, usuarios y beneficiarios de los productos y servicios en el territorio de la comuna o corregimiento.
- c) Formular las políticas, planes, estrategias, programas, proyectos y presupuesto de la comuna que garanticen un adecuado desarrollo y operación de los Centros de Atención Local Integrada CALI.



Actor: SINTEPUMCALI
 Número Interno: 3966-2013
Autoridades Municipales

d) Planificar y diseñar la prestación de los servicios en los CALI en coordinación con los Secretarios de Despacho.

Responsabilidades de Hacer:

a) Dirigir la Administración Municipal en el territorio sublocal respectivo conforme a las directrices del Alcalde y el Secretario General y las políticas y programas del nivel sectorial.

b) Presentar el Plan de Desarrollo de la comuna o del corregimiento de conformidad con lo dispuesto en el Sistema Municipal de Planificación SMP permitiendo y facilitando la participación de las Juntas de Acción Comunal, las Juntas Administradoras Locales y demás organizaciones formalmente reconocidas por el organismo competente.

c) Presentar el plan de inversiones de la comuna o corregimiento anual o plurianual, según sea el caso, al estudio de la Junta Administradora Local, de conformidad con lo dispuesto en el Sistema Municipal de Planificación SMP y facilitando la participación de las Juntas de Acción Comunal y demás organizaciones formalmente reconocidas por el organismo competente.

d) Celebrar contratos y convenios y ser ordenador del gasto en los términos de la delegación que le haga el Alcalde.

e) Coordinar y articular las políticas, planes, estrategias, programas, proyectos y presupuestos formulados por las dependencias que deban ser reconocidos y socializados por los Centros de Atención Local Integrada CALI.

f) Gestionar en coordinación con la Secretaría General y los Secretarios de Despacho, los recursos humanos, físicos, técnicos, financieros y demás que sean necesarios para la operación de las dependencias en los CALI y en el territorio de la comuna o el corregimiento.

g) Apoyar a las Juntas de Acción Comunal y a las Juntas Administradoras Locales para el cabal cumplimiento de sus funciones.

h) Estimular y fomentar la participación social y la cultura ciudadana en su respectiva comuna.

i) Posicionar los CALI en el ámbito municipal como un instrumento eficiente y eficaz de desconcentración y delegación.



Actor: SINTEPUMCALI
 Número Interno: 3966-2013
Autoridades Municipales

j) *Dirigir la operación de los Centros de Atención Local Integrada CALI.*

Responsabilidades de Verificar:

- a) *Efectuar la medición, seguimiento y evaluación a las políticas, planes, programas, proyectos y presupuesto del proceso de Gestión Local.*
- b) *Realizar los ajustes, mejoras y acciones preventivas y correctivas a las políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos formulados y ejecutados en los Centros de Atención Local Integrada CALI y proponer las acciones de mejoras preventivas y correctivas a la operación de las dependencias en el territorio de la comuna.*

Contribuciones individuales:

- a) *Implementar políticas, planes, programas, proyectos institucionales en materia de desarrollo social, ecológico y económico en los territorios sublocales.*
- b) *Administrar los Centros de Administración Local Integrada CALI, creando condiciones para la entrega efectiva de los productos y la prestación de servicios de las dependencias que aseguren la correcta aplicación de criterios de calidad.*
- c) *La aplicación de normas legales pertinentes que permitan aprobar o negar con idoneidad y transparencia las solicitudes planteadas por los usuarios del territorio o comuna.*
- d) *Apoya la función de vigilancia, inspección y control de los bienes e intereses públicos a cargo del Municipio.*
- e) *Operacionaliza la participación y el control social.*
- f) *Apoya y promueve a través de la creación de los planes, programas y proyectos, la defensa, protección y restauración de los derechos de los individuos, familias, unidades colectivas y grupos vulnerables.*

Como lo ha indicado esta Corporación, para definir qué cargos son de libre nombramiento y remoción se debe tener en cuenta que deben estar orientados al cumplimiento de funciones directivas, de orientación y conducción institucional y deben tratarse de empleos



Actor: SINTEPUMCALI
Número Interno: 3966-2013
Autoridades Municipales

de confianza, criterios plasmados en el artículo 5 de la Ley 909 de 2004.

Así mismo, el Decreto 785 de 2005, por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004, dispone:

4.1. Nivel Directivo.

Comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de Dirección General, de formulación de políticas institucionales y de adopción de planes, programas y proyectos

De lo anterior se colige que la pertenencia de un cargo al sistema de carrera administrativa o al de libre nombramiento y remoción no la determina su denominación, sino la naturaleza jurídica de las funciones que se le asignan.

En el presente asunto, conforme a la jurisprudencia transcrita y cuya posición se reitera, el cargo de Profesional Especializado de Centros de Administración Local Integrada –C.A.L.I- de conformidad con el manual de funciones su ejercicio implica un alto grado de confianza comoquiera que tienen asignadas funciones de asesoría institucional, así como funciones asistenciales, de apoyo y de dirección.



Actor: SINTEPUMCALI
Número Interno: 3966-2013
Autoridades Municipales

Obsérvese que las funciones asignadas mediante el acto demandado a pesar que catalogan el cargo en el nivel Profesional, de la descripción de funciones se desprende que cómo propósito general se encuentra la de formulación de políticas institucionales, adopción de planes, programas y proyectos, administración mediante acciones de planificación, organización, planificación, coordinación, dirección, control y mejora en materia de desarrollo social.

Estas funciones las desarrolla conforme a las directrices del Alcalde y la Secretaría General, por lo cual, por su especial responsabilidad, requieren de un grado de mayor confianza en relación con su nominador, siendo catalogada por el Decreto 785 de 2005 en el nivel Directivo propio del régimen de libre nombramiento y remoción y no de carrera administrativa, pues materializan las políticas administrativas y las estrategias para el desarrollo de la misión institucional.

Igualmente, no existe duda que al efectuarse la homologación frente a un cargo que ya se encontraba catalogado como de libre nombramiento y remoción, el último debe correr la misma suerte,

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,



Actor: SINTEPUMCALI
Número Interno: 3966-2013
Autoridades Municipales

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia proferida el 29 de abril de 2013 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que negó las pretensiones de la demanda formulada por el Sindicato de Trabajadores y Empleados Públicos del Municipio de Santiago de Cali –SINTEPUMCALI-, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Cópiese, Notifíquese, y ejecutoriada Archívese el expediente.
Cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO