

**SUPRESION DE CARGO – Inexistencia de estudio técnico. No cumplimiento de requisitos**

Las normas a las cuales debió someterse la administración para proferir los actos acusados, básicamente son la Ley 443 de 1998 artículo 41 y su Decreto reglamentario 1572 del mismo año, precepto que previó los parámetros y procedimientos para la modificación de las plantas de personal, modificado a su vez, en algunas de sus disposiciones, por el Decreto 2504 de 1998. Para los eventos de supresión de cargos de carrera administrativa, las mencionadas disposiciones legales establecieron, como exigencia y en particular para ese proceso, **la elaboración de un estudio técnico** como soporte de la organización administrativa. La Sala observa que el estudio técnico no contó con los requisitos legales y técnicos para su elaboración, como quiera que no puede fundamentarse únicamente en la necesidad de racionalizar el gasto público de la administración o la modernización de la entidad, sin que exista un análisis de los procesos técnicos, misionales y de apoyo; la evaluación de las cargas laborales, las funciones asignadas a los empleados, una revisión de la estructura de la entidad, un estudio de la planta actual en la que se analicen los perfiles de los empleos, los cargos existentes y los que desaparecen, situación que hace procedente la nulidad de los actos acusados por desconocimiento del ordenamiento jurídico, requisito *sine qua non* para llevar a cabo la modificación de la planta de personal, tratándose, principalmente, de la supresión de empleos de carrera administrativa.

**FUENTE FORMAL:** LEY 443 DE 1998 – ARTICULO 41 / DECRETO 1572 DE 1998

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SUBSECCION "A"**

**Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**

Bogotá D.C., diecisiete (17) de mayo de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 05001-23-31-000-2000-03365-01(1410-10)**

**Actor: JUAN FERNANDO CASTRILLON BENJUMEA Y OTROS**

**Demandado: FONDO METROPOLITANO DE SEGURIDAD - METROSEGURIDAD**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 25 de febrero de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

## ANTECEDENTES

Los actores, por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., solicitan que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

Resolución No. 01 de 2000 proferida por la Junta Directiva de la entidad demandada, mediante la cual se adecua la estructura administrativa del Fondo Metropolitano de Seguridad-Metroseguridad al Decreto 1569 de 1998 creando y suprimiendo algunos cargos, entre los que se encuentran los ocupados por los demandantes de: comunicador, auxiliar de obras y administrador de taller.

Comunicación de supresión No. 6823 del 10 de abril de 2000, dirigida a GILDARDO DE JESÚS ECHEVERRI ZAPATA, en su cargo de comunicador.

Comunicación de supresión No. 6822 del 10 de abril de 20001 dirigida a ELBA PATRICIA MESA ZAPATA, en su cargo de auxiliar de obra.

Comunicación de supresión No. 6885 del 24 de abril de 2000 dirigida a JUAN FERNANDO CASTRILLÓN BENJUMEA, en su cargo de administrador de taller.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho reclaman que se condene a la entidad demandada a reintegrarlos en el mismo empleo o en otro de igual o superior categoría, así como al pago de todos los salarios y demás emolumentos dejados de percibir, sumas que deben ser

ajustadas según lo establecido en el artículo 178 del C.C.A.; que se condene a la demandada al pago de perjuicios morales en sumas equivalentes a 1000 gramos oro. Pide igualmente, que para todos los efectos se declare que no hubo solución de continuidad y que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.

Los demandantes, como hechos en los cuales fundamentan las pretensiones, relatan lo siguiente:

Juan Fernando Castrillón Benjumea estuvo vinculado a METROSEGURIDAD desde el 12 de noviembre de 1996 hasta el 11 de abril de 2000, fecha en la cual fue suprimido el cargo que ocupaba de Comunicador, inscrito en carrera administrativa.

Elba Patricia Mesa Zapata se vinculó a METROSEGURIDAD desde el 9 de noviembre de 1996 hasta el 11 de abril de 2000, fecha en la cual se suprimió el cargo que desempeñaba de Auxiliar de Obras, estando escalafonada.

Gildardo de Jesús Echeverri Zapata se vinculó a METROSEGURIDAD desde el 31 de octubre de 1996 hasta el 11 de abril de 2000, fecha para la cual se suprimió el cargo que ocupaba de Administrador de Taller, fungiendo como empleado de carrera.

Expresan que con fundamento en el Decreto 1569 de 1998, se profirió Resolución N° 01 de 2000 expedida por la entidad demandada, por la cual se adecuó la estructura administrativa del fondo Metropolitano de Seguridad-Metroseguridad, se crearon y se suprimieron cargos, la cual se publicó en la Gaceta Oficial del Municipio de Medellín No. 1240 de marzo 30 de 2000.

La citada resolución en su artículo 13 suprimió, entre otros, los cargos de Comunicador, Auxiliar de Obras y Administrador de Bomba, los cuales venían siendo ocupados respectivamente por los actores.

Indicaron que el estudio técnico no fue elaborado conforme a lo previsto en el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, que señala el cumplimiento de los requisitos exigidos para la supresión de empleos de carrera administrativa.

Finalmente, a cada uno de los demandantes mediante las respectivas comunicaciones se le informó de la supresión de sus cargos y los derechos que les asistían por estar inscritos en carrera administrativa de conformidad con el artículo 39 de la Ley 443 de 1998.

#### **NORMAS VIOLADAS**

Como disposiciones vulneradas citan las contenidas en los artículos 1, 2, 4, 25, 29, 53, 83, 90, 209, 210 y 211 de la Constitución Nacional; 41 de la Ley 443 de 1998; 148,149, 150 y 153 del Decreto 1572 de 1998; 34, 35, 36 y 37 del Decreto 1569 de 1998; 2, 3, 82, 83, 85, 121, 131, 132, 134, 136, 137, 138 del C.C.A.; 2341 del C.C.; 20, 30, 40, 41 y 44 del C.P.C.

#### **LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Antioquia denegó las pretensiones de la demanda.

Consideró que no se configuró el cargo de falsa motivación con la expedición de los actos acusados, como quiera que se dispuso la supresión de unos cargos de carrera administrativa en las diferentes dependencias de la entidad, por cuanto se debía ajustar la planta de personal, los manuales de funciones y requisitos a lo determinado en el Decreto 1569 de 1998, y por recomendaciones del estudio técnico efectuado por la entidad.

Indicó que a los actores se les respetaron los derechos de carrera que les asistían, toda vez que mediante la respectiva comunicación se les informó de la opción de escoger entre la incorporación o la indemnización de conformidad con lo señalado en el artículo 39 de la Ley 443 de 1998.

Sobre el estudio técnico afirmó que se realizó como lo demuestran los documentos incorporados al expediente, fundado en el análisis presupuestal y financiero de la entidad durante los últimos años, confrontándolo con la situación actual, arrojando como resultado la necesidad de reestructurar la planta de personal.

Concluyó, frente a la desviación de poder a que aluden los demandantes, que no aparece prueba en el proceso que demuestre cuáles eran los favorecimientos indebidos, como tampoco que existieran motivos políticos, inconfesables u ocultos que condujeran a la expedición irregular de los actos impugnados.

#### **FUNDAMENTO DEL RECURSO**

La parte demandante a través de apoderado solicita que se revoque la sentencia apelada y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda.

Manifiestan que el estudio técnico no fue realizado en cumplimiento de los requisitos legales exigidos para la supresión de empleos de carrera establecidos en el artículo 41 de la Ley 443 de 1998 y sus decretos reglamentarios, por el contrario, se simuló el cumplimiento de dichos requisitos, como quiera que previamente al estudio técnico ya se había elaborado una planta de personal y mediante contrato No. 03 de 1999 celebrado con la Dra. Rendón González se quiso dar apariencia de legalidad al proceso de supresión de cargos de carrera administrativa, por lo que reiteran que los actos demandados están viciados por desviación de poder y falsa motivación.

Indican que a la luz de la Ley 443 de 1998, no puede adelantarse una reforma técnicamente sin que los empleados más interesados en ella estén enterados y además tengan pleno conocimiento del personal que adelanta dicho estudio técnico.

Agregan que las pruebas (periciales y documentales) allegadas al expediente no fueron valoradas adecuadamente, de lo contrario se hubiese concluido que la entidad desconoció los requisitos establecidos para la elaboración del Estudio Técnico y se produjo una expedición irregular de los actos demandados. En cuanto a la prueba pericial expresaron que el a quo dejó de analizarla afirmando que dicha prueba no debió ser decretada, pero no expresa los motivos de tal aseveración, lo que muestra una completa ignorancia de la existencia de la ciencia de la administración y de la materia que se ocupa del análisis organizacional.

#### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La Procuraduría Segunda Delegada ante el Consejo de Estado, al emitir concepto en el presente proceso, solicitó la revocatoria de la sentencia apelada y en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda (fls. 508-516).

Precisó que el Estudio Técnico elaborado por la entidad demandada para la modificación de la planta carece de los requisitos legales, tales como, la evaluación de los perfiles y las cargas de trabajo de los empleados, aspectos fundamentales para establecer las necesidades de personal, circunstancias estas que configuran una falsa motivación de los actos impugnados.

De otro lado, indicó que la inscripción en la carrera administrativa no constituye un impedimento para la restructuración de la planta de personal, sin embargo esta circunstancia no implica el desconocimiento de un proceso adecuado e idóneo, es decir, un estudio técnico que respete los derechos de los funcionarios de carrera administrativa.

Agotado el trámite de rigor de la segunda instancia y no existiendo causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a decidir, previas las siguientes,

#### **CONSIDERACIONES**

El asunto se contrae a establecer la legalidad de los actos que suprimieron los cargos que los demandantes venían ocupando en Metroseguridad.

La Sala entrará a examinar los cargos propuestos por la parte demandante contra los actos acusados, así:

## **DEL ESTUDIO TÉCNICO**

En la demanda se aduce que el estudio técnico no cumplió con los requisitos exigidos en la Ley 443 de 1998 -artículo 41- para la supresión de cargos de carrera administrativa, como quiera que adolece de la metodología de diseño organizacional y ocupacional, así como de motivación expresa, razones que fundamenten la reestructuración de la planta de personal de la entidad, por el contrario se simuló el cumplimiento de dichos requisitos, toda vez que previamente al estudio técnico ya se había elaborado una planta de personal y mediante contrato No. 03 de 1999 se quiso dar apariencia de legalidad al proceso de supresión de cargos de carrera administrativa.

El estudio técnico es el dictamen que se realiza para evaluar la estructura organizacional de una entidad u organismo de carácter público, y así, es posible determinar si es necesario reestructurar el ente.

La elaboración del estudio técnico en la reforma de plantas de personal constituye el aspecto más importante en la supresión del empleo, como quiera que además de ser la causa del acto posterior, brinda la oportunidad precisa a la administración para identificar y permitir la intervención a los sujetos de especial protección constitucional y dar las razones que motiva dicha acción por parte de la administración.

En este orden de ideas, la Sala señala que de conformidad con el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, tratándose de la supresión de empleos de carrera administrativa, la norma exige la elaboración de un estudio técnico como sustento de la reforma de plantas de personal.

En efecto el Artículo 41 establece:

*“Reforma de plantas de personal. Con el fin de garantizar la preservación de los derechos de los empleados de carrera, las reformas de planta de personal de las entidades de la Rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, que impliquen supresión de empleos de carrera deberán motivarse expresamente; fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en estudios técnicos que así lo demuestren elaborados por las respectivas entidades, la Escuela Superior de Administración Pública, firmas especializadas en la materia, o profesionales en Administración Pública u otras profesiones idóneas, debidamente acreditados, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional”.*

Por su parte el artículo 148 del Decreto 1572 de 1998, prevé:

*“Las modificaciones a las plantas de personal de las entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva de los órdenes nacionales y territorial deberán motivarse expresamente y fundarse en las necesidades del servicio o en razones que propendan por la modernización de la institución, las cuales estarán soportadas en estudio técnico que así lo demuestren”.*

Y en el mismo sentido, el artículo 9° del Decreto 2504 de 1988, que modificó el 154 del Decreto 1572 del mismo año, dispone:

**“Artículo 9°.-** Modificase el artículo 154 del Decreto 1572 del 5 de agosto de 1998, el cual quedará así:

**“Artículo 154°.-** Los estudios que soportan las modificaciones de las plantas de personal deberán estar basados en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, dependiendo de la causa que origine la propuesta, alguno o varios de los siguientes aspectos:

4. Análisis de los procesos técnico-misional y de apoyo.
5. Evaluación de la prestación de los servicios.
6. Evaluación de las funciones asignadas, perfiles y las cargas de trabajo de los empleados”.

Las normas a las cuales debió someterse la administración para proferir los actos acusados, básicamente son la Ley 443 de 1998 artículo 41 y su Decreto reglamentario 1572 del mismo año, precepto que previó los parámetros y procedimientos para la modificación de las plantas de personal, modificado a su vez, en algunas de sus disposiciones, por el Decreto 2504 de 1998.

Para los eventos de supresión de cargos de carrera administrativa, las mencionadas disposiciones legales establecieron, como exigencia y en particular para ese proceso, **la elaboración de un estudio técnico** como soporte de la organización administrativa.

Conforme a las pruebas aportadas al proceso, la Sala encuentra a folio 228 y s.s. cdno 1, el Estudio Técnico que contiene de manera somera la justificación, misión, visión, principios y valores, objetivos, estrategias, metas, políticas, informe técnico, estructura anterior y nueva, organigrama propuesto y proyecto de resolución, sin que del mismo se infiera, como bien lo anotó el Agente del Ministerio Público, que se haya hecho un análisis de cada uno de los principios o elementos que deben hacer parte del mismo. No basta con enunciarlos nada mas, es necesario su desarrollo para mostrar sus implicaciones, sus objetivos y finalmente su incidencia en la modificación de la planta de personal, es esto lo que justifica un verdadero estudio técnico.

Con ocasión de lo anterior, la Sala observa que el estudio técnico no contó con los requisitos legales y técnicos para su elaboración, como quiera que no puede fundamentarse únicamente en la necesidad de racionalizar el gasto público de la administración o la modernización de la entidad, sin que exista un análisis de los procesos técnicos, misionales y de apoyo; la evaluación de las

cargas laborales, las funciones asignadas a los empleados, una revisión de la estructura de la entidad, un estudio de la planta actual en la que se analicen los perfiles de los empleos, los cargos existentes y los que desaparecen, situación que hace procedente la nulidad de los actos acusados por desconocimiento del ordenamiento jurídico<sup>1</sup>, requisito *sine qua non* para llevar a cabo la modificación de la planta de personal, tratándose, principalmente, de la supresión de empleos de carrera administrativa.

Por lo que es importante resaltar que la administración, al parecer, tomó un modelo de estudio técnico existente, pretendiendo acondicionarlo para sustentar la supresión de los cargos de los demandantes, olvidando realizar un análisis serio, idóneo y adecuado que se sujetara a las normas y procedimientos vigentes para la época de la expedición de los actos demandados.

El estudio técnico sugiere la supresión de los cargos ocupados por los demandantes de: Comunicador perteneciente a la Dirección General, Director de Unidad de Equipamientos, Auxiliar de Obras, Administrador de Taller y Bomba pertenecientes a la Unidad de Equipamientos Locativos y Gestión de Servicios, todos inscritos en carrera administrativa; se basó en circunstancias de tipo subjetivo mas no objetivas como se pudo apreciar a simple vista, por cuanto no se avizora el cumplimiento de los presupuestos legales para la reestructuración de la planta de personal de Metroseguridad.

No es suficiente mencionar los aspectos que debe contener un Estudio Técnico, sino por el contrario debe hacerse el desarrollo de cada uno de los elementos con su respectivo examen minucioso, de acuerdo a lo previsto en el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998.

---

<sup>1</sup> Sentencia de 13 de mayo de 2010. N.I.: 1870-2009. M.P. Dra. Bertha Lucía Ramírez.

Del contrato celebrado entre el Director Ejecutivo de Metroseguridad con María Raquel Rendón González, para la elaboración del estudio técnico, se deduce que el objeto del mismo fue la reorganización de la administración con fundamento en la necesidad de adecuar la planta de cargos de Metroseguridad a los contenidos del Decreto 1569 de 1998, dejando de lado el análisis profundo de los demás requisitos para la modificación de la planta de personal de la entidad, concluyendo con la expedición de la Resolución No. 01 de 2000, la que se encuentra falsamente motivada, si se tiene en cuenta que el estudio técnico, sustento del acto supresor, no cumplió con las exigencias de carácter legal.

Así las cosas, para la Sala no quedó demostrada la inescindible relación que debe existir entre el estudio técnico y la posterior decisión en conexión de causa efecto, o como con propiedad se ha entendido recientemente, corresponde a una relación de causalidad entre lo determinante y lo determinado (Estudio Técnico y Resolución 001 de 2000).

Lo determinante son las recomendaciones técnicas del estudio y lo determinado es la supresión del empleo. El estudio así entendido no es sólo el soporte técnico y legal del acto supresor, sino que su estructura formal es su verdadera causa determinante en términos jurídicos y fácticos.

Por lo anterior es posible afirmar, que al no contener dichos documentos los parámetros que establecen las normas pertinentes y las exigencias previamente reseñadas, dichas circunstancias hacen que se declare la ilegalidad de los actos demandados, toda vez que desconocen los postulados consagrados en la Ley 443 de 1998, en tanto se configura una expedición irregular de la resolución acusada.

Por las razones expuestas, la sentencia apelada que negó las pretensiones de la demanda amerita ser revocada y como quiera que prospera el cargo de violación de la ley, no se hace necesario el análisis respecto de los demás cargos propuestos por la parte actora contra los actos acusados.

Sobre el reconocimiento de los perjuicios morales solicitados por la parte actora, es importante resaltar que no obra en el expediente prueba que demuestre el perjuicio alegado, motivo por el cual no hay lugar a su reconocimiento tal y como lo ha reiterado esta Corporación. Al respecto, en Sentencia de 5 de octubre del 1989 dijo:

*"Es cierto que dentro de los perjuicios indemnizables se comprenden los morales, entendiendo por éstos el dolor y la tristeza que el hecho dañoso ocasiona a quien sufre el daño, pero también aquí tanto la jurisprudencia como la doctrina están acordes en que tratándose de daño a las cosas ese dolor o tristeza debe tener envergadura suficiente como para justificarse su reparación y que en todo caso debe ser demostrado, pues no se presume".*

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

#### **F A L L A**

**REVÓCASE** la sentencia de veinticinco (25) de febrero de dos mil diez (2010) proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que negó las súplicas de la demanda en el proceso promovido por Juan Fernando Castrillón Benjumea y otros contra el Fondo Metropolitano de Seguridad "METROSEGURIDAD". En su lugar se **DISPONE**:

**PRIMERO.** Declárase la nulidad parcial de la Resolución N° 01 de 2000, expedida por la Junta Directiva de METROSEGURIDAD, que suprimió en su artículo 13 los cargos de los demandantes.

**SEGUNDO.** Declárase la nulidad de los actos administrativos Nos. 6823 del 10 de abril de 2000, 6822 del 10 de abril de 2001 y 6885 del 24 de abril de 2000 expedidos por el Director General de METROSEGURIDAD, por los cuales se le informa a los demandantes respectivamente la supresión de sus cargos y los derechos que les asiste por estar inscritos en carrera administrativa.

**TERCERO.** Como consecuencia de la anterior nulidad y a manera de restablecimiento del derecho, el Fondo Metropolitano de Seguridad "METROSEGURIDAD" reintegrará a los señores Juan Fernando Castrillón Benjumea, Elba Patricia Mesa Zapata y Gildardo de Jesús Echeverri Zapata a los cargos que venían desempeñando al momento de la supresión o a otro empleo de carrera pero con funciones afines y remuneración igual o superior a aquél en la respectiva planta de personal, si el mismo ha sido suprimido.

**CUARTO.** El Fondo Metropolitano de Seguridad "METROSEGURIDAD" reconocerá y pagará a Juan Fernando Castrillón Benjumea, Elba Patricia Mesa Zapata y Gildardo de Jesús Echeverri los sueldos y prestaciones dejados de devengar desde cuando fue retirado del servicio y hasta cuando se produzca su reintegro efectivo, entendiéndose que no hay solución de continuidad.

**QUINTO.** El Fondo Metropolitano de Seguridad "METROSEGURIDAD" actualizará la condena aplicando para ello la siguiente fórmula:

$$R = Rh. \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

según la cual el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por el demandante por concepto de salarios y prestaciones sociales desde la fecha de su desvinculación hasta la ejecutoria de la presente sentencia, con inclusión de los reajustes legales correspondientes a dicho período, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente al último día del mes en que quede ejecutoriada esta sentencia) por el índice inicial (vigente al último día del mes en que fue desvinculado).

**SEXTO.** El Fondo Metropolitano de Seguridad “METROSEGURIDAD” dará cumplimiento a esta sentencia dentro del término previsto en el artículo 176 del C.C.A. y observará lo dispuesto en los artículos 177 y 178 ibídem.

**Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen y cúmplase.**

La anterior providencia la estudió y aprobó la Sala en sesión de la fecha.

**GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN**

**ALFONSO VARGAS RINCÓN**

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**