

Sentencia T-223/01

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Reintegro al cargo

PERJUICIO IRREMEDIABLE-Inexistencia por pago de indemnización

ACCION DE TUTELA-Subsidiariedad

PROCESO DE REESTRUCTURACION-Pago de indemnización

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-379834

Acción de Tutela instaurada por el Sindicato de Trabajadores Oficiales del Instituto de Salud de Bucaramanga, "SINTRAOFISABU", contra el Instituto de Salud de Bucaramanga -ISABU.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Bogotá, D.C. febrero veintidós (22) del dos mil uno (2001).

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Fabio Morón Díaz, Rodrigo Escobar Gil y Alvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de Revisión de los fallos proferidos el veintidós (22) de junio del dos mil (2000) por el tribunal Administrativo de Santander y el siete de septiembre del dos mil (2000) por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de estado, dentro de la acción de tutela instaurada por el Sindicato de trabajadores Oficiales del Instituto de Salud de Bucaramanga, "SINTRAOFISABU", contra el Instituto de Salud de Bucaramanga, ISABU.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y Pretensiones

La señora Luz Stella Larrota Muñoz, Presidenta del Sindicato de Trabajadores Oficiales de la Empresa Social del Estado Instituto de Salud de La señora Luz Stella Larrota Muñoz, Presidenta del Sindicato de Bucaramanga, "SINTRAOFISABU", interpone acción de tutela contra el Instituto de Salud de Bucaramanga, ISABU, por considerar vulnerados los Derechos de asociación sindical y trabajo.

. La solicitante manifiesta que el 20 de enero de 1995 se constituyó en el Instituto de Salud de Bucaramanga -ISABU, un sindicato de primer grado y de empresa, denominado Sindicato de Trabajadores Oficiales del Instituto de salud de Bucaramanga al que, posteriormente, mediante reforma estatutaria, se le cambió de denominación por la de Sindicato de Trabajadores Oficiales de la Empresa Social del Estado Instituto de salud de Bucaramanga, conservando el mismo grado y clasificación.

.El Instituto de Salud de Bucaramanga decidió despedir unilateralmente a todos sus trabajadores sindicalizados y vulneró con ello el derecho de asociación sindical porque dejó a la organización en estado de disolución o de inactividad legal, como consecuencia de la disminución del número mínimo de 25 afiliados, con lo cual se le causó un perjuicio irremediable .Afirma que empleadores públicos y privados se han dado a la tarea, supotexto de la eficacia y eficiencia en el manejo de la administración y del buen servicio a perseguir a los sindicatos, empleando la forma de las reestructuraciones administrativas.

.Para demostrar que la conducta asumida por la entidad demandada no se ajusta a la jurisprudencia establecida por la Corte Constitucional, la accionante se apoya en la Sentencia T-436 de 2000 que, según su entendimiento, declaró contrario al ordenamiento jurídico superior, los despidos masivos de trabajadores sindicalizados, por menoscabar el derecho consagrado en el artículo 39 de la Constitución Política.

. Con fundamento en las consideraciones anteriores, la tutelante solicita ordenar el reintegro de todos los trabajadores despedidos a los cargos que venían ocupando anteriormente y restablecerles su derecho de asociación sindical.

2. Posición de la parte demandada

La entidad accionada intervino, a través de apoderado, para defender su actuación, para lo cual expone los siguientes argumentos:

“La administración no actuó con criterios discrecionales en la terminación de los contratos de trabajo de los trabajadores oficiales, sino que por el contrario, su terminación unilateral se soportó en un estudio técnico, que soportó las mejores opciones para a E.S.E. de conformidad con su objeto.

La supresión de empleos de carrera administrativa y de libre nombramiento y remoción, así como la terminación unilateral de los contratos de trabajo plurimencionados, no desconocieron las facultades constitucionales y legales conferidas a la entidad para reestructurar u optimizar su funcionamiento, por cuanto las decisiones tomadas no obedecieron a la discrecionalidad del empleador sino al resultado de un concienzudo estudio técnico. Se actuó bajo facultad regladas y no al arbitrio del nominador.

En ningún momento la desvinculación de los trabajadores sindicalizados se originó en su situación particular de estar afiliados a la asociación sindical, sino en el estudio técnico realizado por la Universidad Industrial de Santander. Además, reiteramos, no solamente se desvincularon personas afiliadas al sindicato, sino trabajadores no afiliados al mismo y empleados públicos de carrera administrativa, empleados con nombramiento provisional y de libre nombramiento y remoción.

El motivo más fuerte para re4alizar tal reestructuración fue la apremiante situación financiera del Instituto, que contaba con un déficit fiscal superior a los dos mil millones de pesos, lo que hacía inviable la entidad y hacía que se prestara un deficiente servicio. Primando ,como debe primar el interés general en aras de prestar un mejor servicio a la comunidad se llegó a la conclusión de acatar lo indicado en el estudio técnico y en la disminución del déficit y el ahorro de costos, se traducen beneficios a la comunidad usuaria de los servicios del ISABU porque recibirán mejor atención y permitirá una mejor dotación de los centros de salud, optimizando los recursos.

En reiterada jurisprudencia, la Honorable Corte Constitucional como el Consejo de Estado han señalado la legitimidad de la Administración Pública para reestructurar su planta de personal. Veamos: “En primer lugar, es sabido que la Administración pública está legítimamente facultada para crear ,modificar, reorganizar y suprimir los cargos de su planta de personal,

cuando las necesidades públicas o restricciones económicas se lo impongan, o cuando el desempeño de sus funcionarios así lo exija. No sería posible cumplir con los fines de moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad impuestos en el artículo 209 de la Carta Política, si la Administración no pudiera desistir y manejar libremente sus recursos según se lo exigieran las necesidades del servicio”.

Con el proceso de reestructuración se suprimieron empleos de libre nombramiento y remoción, carrera administrativa y se terminaron unilateralmente contratos laborales con trabajadores oficiales, unos sindicalizados y otros no sindicalizados, con lo cual se desvirtúa lo señalado en el libelo de la demanda cuando se afirma por la demandante que se ha violado flagrantemente por parte de ISABU “el derecho constitucional de Asociación consagrado en nuestra carta política en su artículo 39, por cuanto el mismo ha tenido por causa un selectivo despido masivo de trabajadores.”

Por consiguiente, la supresión de empleos –ya sean de carrera o de libre nombramiento y remoción –y la terminación unilateral de contratos laborales con trabajadores oficiales, regidos por la ley 6ª de 1945 y normas complementarias, sólo halla –como en el caso que nos ocupa– su justificación en necesidades del servicio público, las que requieren consultar el interés general y los principios constitucionales de moralidad, eficiencia, eficacia, calidad y economía, orientadores de la función pública, ateniendo el postulado superior del artículo 209”.

Por otro lado, la intervención enfatiza que no se puede asimilar los hechos traídos a colación por el demandante, consignados en la sentencia T –436 de 2000 de la Corte Constitucional, con el proceso en estudio, ya que:

“En el caso de CODENSA la corte Constitucional admitió que la empresa abusó del derecho para golpear a los trabajadores sindicalizados. En el caso que tratamos no puede predicarse lo mismo porque no fue la afiliación al sindicato lo que determinó la terminación unilateral del contrato sin justa causa, sino la situación económica de la entidad”

En el caso CODENSA la Corte Constitucional determinó que la empresa ejerció de manera arbitraria, desproporcionada e irrazonable la facultad discrecional para dar por terminada la relación laboral con los empleados sindicalizados, regida por la ley 50 de 1990 en el sector público, y particularmente para los trabajadores de las empresas prestadoras de servicios de

salud -empresas sociales del Estado- se debe precisar de un estudio técnico que soporte la terminación de su contrato laboral, porque allí no opera la discrecionalidad del empleador, sino el cumplimiento del mandato legal estipulado en los artículos 30 de la ley 10 de 1990 y 41 de la ley 443 de 1998. La E.S.E. ISABU realizó tal estudio técnico las exigencias del Decreto 1572 de 1998 y el decreto 2504 de 1998.

El derecho de asociación sindical no se ha conculcado por parte de la E.S.E. ISABU ya que los empleados de carrera administrativa gozan de ese derecho, como lo indica el artículo 1º de la ley 443 de 1998 y la empresa para nada ha cortado la posibilidad de que estos integren sindicato con los trabajadores oficiales. El número de servidores públicos que laboran actualmente en el ISABU permite la continuidad del derecho de asociación. Es viable la conformación de un sindicato mixto compuesto por empleados públicos y trabajadores oficiales, como lo permite la parte colectiva del Código Sustantivo del trabajo

El objetivo de la reestructuración del ISABU no fue acabar con los contratos laborales suscritos con los trabajadores oficiales sindicalizados de la E.S.E. ISABU, sino adecuar la planta de personal a la situación financiera de la empresa y a las reales necesidades del servicio, buscando la racionalización del gasto público y el logro de los principios rectores de nuestra administración pública consagrados en el artículo 209 constitucional.

En los trabajadores desvinculados de CODENSA la característica común es el estar vinculados al sindicato. En el presente caso dicha característica no se da, pues está plenamente probado por nuestra parte que se desvincularon servidores públicos de toda clase, unos sindicalizados y la mayoría no estando sindicalizados. En últimas fueron criterios definidos por el estudio técnico la desvinculación de los servidores públicos y no su afiliación a la asociación sindical.

La relevancia de la analogía mencionada por la demandante no es de recibo en este caso porque como se ha demostrado han operado comportamientos totalmente diferentes a los sucedidos en la precitada sentencia T-436 de 2000. Además los fines de las E.S.E. son de orden social en cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho y los fines de CODENSA, sociedad por acciones, es obtener dividendos de beneficio de los accionistas por la prestación de un servicio público.”

3. Las pruebas

Al expediente se allegaron las siguientes pruebas documentales:

.Certificación sobre la conformación de la antigua planta de personal.

.Certificación sobre la composición de la nueva planta de personal.

.Certificación de cargos que no fueron provistos antes de la reestructuración por racionalización del gasto público.

.Actos Administrativos producidos con ocasión del proceso de reestructuración, a saber, las Resoluciones Nos.056 y 057 de 2000.

.Certificación sobre el monto del déficit fiscal que tenía ISABU al momento de la reestructuración y el ahorro efectivo logrado y esperado, una vez efectuada la reestructuración.

.Estudio técnico realizado por la UIS, en el cual se sustentó la desvinculación de los varios servidores públicos de la E.S.E. ISABU. Y su reestructuración administrativa.

2. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

2.1. La Decisión Judicial de Primera Instancia

El Tribunal Administrativo de Santander, a través de providencia del 22 de junio de 2000, decidió negar la pretensiones del accionante, al considerar que

“Después de revisar lo expuesto por la entidad demandada, no encuentra siquiera in indicio que permita afirmar que la conducta del director de ISABU estuvo determinada por el propósito de persecución hacia los miembros del sindicato, pues con la decisión de desvincular al personal se vieron frustrados en su estabilidad laboral no solo los miembros del sindicato , sino también los de carrera administrativa.”

Así mismo, expresa el juzgador que en la Resolución No.0057 de febrero 28 de 2000, por medio de la cual se modifica la planta de personal de la empresa ISABU, consta que los motivos que indujeron a su reestructuración fueron la estabilidad financiera y la eficiencia planteada en el plan Nacional de Desarrollo para la vigencia del 98 al 2000, como estrategia para garantizar la competitividad del sistema, para lo cual se contó con la asesoría y los

servicios especializados de la UIS, junto con el equipo interdisciplinario de la empresa que sirvió de apoyo.

2.2. La Impugnación

Inconforme con la decisión la demandante la impugna, pero el escrito de impugnación no reposa en el expediente porque el Tribunal mediante auto de julio 4 de 2000 lo devolvió a la apelante, por considerarlo irrespetuoso, y ésta, en escrito posterior, presenta excusas al Tribunal e invoca el artículo 8º de la Ley 16 de 1972, Convención Americana de Derechos Humanos, y la garantía constitucional del debido proceso, para no ser objeto de sanción, y manifiesta que desiste de las palabras consideradas irrespetuosas, más no de la sustentación del recurso. No obstante, habiendo sido devuelto el escrito de recurso, por considerarlo irrespetuoso, la recurrente no lo acompañó nuevamente y, por tanto, no es posible pronunciamiento alguno en esta instancia sobre motivos de la impugnación.

2.3. La Decisión Judicial de Segunda Instancia

El Consejo de Estado, a través de Sentencia del 7 de septiembre del 2000, decidió modificar el fallo del juez A-quo, en el sentido de rechazar por improcedente la acción de tutela incoada, para lo cual se basó en las siguientes consideraciones:

“La sala observa que la reestructuración de la planta de personal del instituto de salud de Bucaramanga ISABU, fue dispuesta mediante la Resolución No.0057 de febrero 28 de 2000, acto administrativo cuyo control de legalidad está atribuido a la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante el ejercicio de la acción de nulidad reglada en el artículo 84 del C.C.A.

“En la misma demanda o en escrito separado se puede pedir la suspensión provisional del acto acusado, u si dicha solicitud reúne los requisitos exigidos en el artículo 152 del C.C.A; en el auto que la admita se decretará, lo que se considera medio ordinario de defensa judicial suficientemente eficaz para acceder a la protección pretendida a través de la tutela, por ser ésta un mecanismo jurídico legal de carácter supletorio y residual al que solo es posible recurrir en ausencia de otro medio de defensa judicial”.

Así mismo consideró:

“...El perjuicio irremediable aducido por la demandante no reúne los requisitos que la jurisprudencia constitucional ha señalado como constitutivos de aquel. En efecto, si bien afirma que la decisión de la administración de suprimir los cargos de los trabajadores sindicalizados le causa un perjuicio irremediable a la organización sindical al desintegrar su mínimo legal y dejarla prácticamente inactiva y en estado de disolución, no allegó al expediente pruebas demostrativas del alegado perjuicio ni de su gravedad y solo se limitó a invocarlo. Además, por otra parte, se advierte que a folios 67 y 68 se encuentra certificación expedida por la Empresa ISABU donde aparecen relacionados los nombres de 31 trabajadores oficiales a quienes se les dio por terminado el contrato de trabajo y a folios 71 a 73 certificación suscrita por la secretaria de Sintraofisabu sobre el “listado general de socios” en la cual aparecen relacionados 64 nombres. Si se admitiera que todos los reiterados se encontraban sindicalizados, no se alcanzaría a afectar, a primera vista, el número mínimo de afiliados al sindicato. Para la sala no es posible, por tanto, determinar, con base en los documentos allegados al expediente, si efectivamente se produjo el hecho que la solicitante denomina “perjuicio irremediable” y, menos aún, determinar que el mismo posea dicha condición”.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas.

1. La materia a resolver

Si tan sólo se atendiera el planteamiento de la accionante, parecería que en razón a la presente acción de tutela, la Corte Constitucional debería resolver un caso en el que según afirma la tutelante, existe un nexo causal entre la desvinculación de los extrabajadores y el desconocimiento de los derechos de fuero sindical y de asociación sindical.

Empero, la sala Séptima de Revisión advierte que el material probatorio sobrante en el expediente no evidencia que la causa de la desvinculación de los trabajadores afiliados al Sindicato de ISABU haya sido su afiliación sindical. por lo que la materia a resolverse no se encuadra dentro de los supuestos fácticos de un caso de supuesta persecución sindical o de violación a los derechos sindicales.

En efecto, examinando el fondo del asunto, a la luz de todos los elementos de juicio que obran en el expediente y de las pruebas aportadas a las presentes diligencias, de todo lo cual se dio cuenta en acápite precedente, se concluye que de lo que se trata es de determinar si trabajadores oficiales para cuya desvinculación se contempló indemnización, y cuyos cargos se suprimieron a raíz de la reestructuración de la entidad que se vio forzada a adecuar su planta de personal, según consta en la Resolución No.0057 del veintiocho (28) de Febrero del 2000, que el Gerente de ISABU expidió en uso de sus atribuciones legales y reglamentarias y, en especial de las que la Junta Directiva le confirió mediante Acuerdo No. 004 de febrero 3 del 2000, para sanearla financieramente, racionalizando su gasto y para ajustarla a las reales necesidades del servicio, con miras a dar cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 7º del Decreto 2504 de 1998, pueden, por la vía de la tutela, insistir en la reincorporación a sus puestos de trabajo, argumentando violación de los derechos de asociación sindical y de trabajo.

Al respecto, tiénese lo siguiente:

Es indiscutible que la planta de personal de la entidad accionada fue modificada y que en ella se suprimieron los cargos que desempeñaban los trabajadores desvinculados.

Sin embargo, las pruebas apuntan a señalar que la desvinculación de los trabajadores se produjo en el contexto de la reestructuración de la entidad accionada, en cuya virtud fueron suprimidos los cargos que estos desempeñaban al modificarse su planta de personal y, que por ello, se contempló indemnizarlos.

Tampoco hay evidencia que se enderece a demostrar que la desvinculación haya respondido a un propósito de persecución sindical, o que ella se hubiesen menoscabado los derechos de la organización sindical.

Por lo demás, como bien lo anota el fallador de segunda instancia en el material probatorio

no encuentra sustento la afirmación que hace la demandante, según la cual el despido obedeció a persecución laboral, razón por la que, dicho sea de paso, a este caso no le es aplicable la jurisprudencia del caso CODENSA en que tal hecho sí se probó plenamente y que la accionante equivocadamente esgrime a favor de sus pretensiones.

Por otra parte, se observa que tampoco hay prueba de afectación del derecho de asociación sindical pues, contrariamente a lo afirmado por la accionante, la desvinculación de los trabajadores sindicalizados cuyo cargos se suprimieron no afectó el número mínimo de afiliados por lo que, mal podría alegarse que por esa causa el Sindicato hubiese sido puesto en situación legal de disolución

Así, pues, las pruebas aportadas y examinadas no evidencian que el ente demandado haya adoptado tal determinación administrativa como un medio para coartar a los accionantes el derecho de asociación sindical, ni para desconocerles su derecho al trabajo.

Así, sobre las razones que inspiraron la modificación de la planta de personal de la entidad accionada, en las consideraciones de la Resolución No.00057 de 2000, se lee:

“...El Plan Nacional de Desarrollo para la vigencia de 1998 al 2000 plantea como estrategia de trabajo para lograr la estabilidad financiera y la eficiencia de las Empresas Sociales del Estado: Reestructurar las plantas de personal, flexibilizar su sistema de contratación, mejorar su gestión garantizar la solvencia de su sistema de referencia y contrareferencia y adecuar los servicios que se presentan de tal manera que se garantice su sostenibilidad y sean competitivas.

....La división de Asesorías y servicios Especializados de la Universidad Industrial de Santander, con el apoyo del equipo interdisciplinario de personal de la E.S.E. ISABU y la Dirección de mejoramiento de servicios de salud del Ministerio de Salud realizó un estudio técnico de ajuste institucional de la entidad, incluyendo el análisis de los procesos técnicos misionales y de apoyo, evaluación de las funciones asignadas, perfiles y cargas de trabajo de los diferentes empleos de la entidad, concluyendo que la planta de personal modificación de funciones, flexibilizar su sistema de contratación, racionalización del gasto público y adecuar los servicios que presta de tal manera que se mejoren los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad y garantice su sostenibilidad y competitividad dentro del sistema general de la seguridad social en salud (Dto 2404/98 Art.7).

...Mediante Acuerdo No. 0002 aprobado en junta directiva de la E.S.E. ISABU realizada el 03 de febrero de 2000 se aprobó el estudio técnico institucional de la Empresa Social del Estado ISABU realizado por la División de Asesorías y servicios Especializados de la Universidad Industrial de Santander y se facultó al gerente de la entidad para implementar y ejecutar dicho plan, expedir los actos administrativos necesarios de reforma de planta de personal y efectuar las operaciones presupuestales necesarias.

...Se hace necesario adecuar la planta de cargos de la E.S.E. ISABU para que responda a las exigencias del proceso de racionalización del gasto público y el logro de los principios rectores de la administración pública.

....”

Y en la certificación expedida a los (14) catorce días del mes de junio de 2000, por la Coordinadora del grupo de Gestión de Recursos Financieros de la E.S.E. ISABU acerca de la magnitud de su déficit y sea viable financieramente a partir de enero de 2001.

“...

A 31 de mayo de 2000 la Empresa Social del Estado presenta un déficit de seiscientos cincuenta y ocho millones de pesos (\$658.000.000) y que a 31 de diciembre de 2000, una vez realizados los ajustes originados por la disminución en los gastos se proyecta que la institución no presenta déficit y sea viable financieramente a partir de enero de 2001.

...”

2. Reiteración de jurisprudencia. Improcedencia de la tutela cuando existen otros mecanismos de defensa judicial

En razón a que los aspectos conceptuales que plantea la presente tutela los ha dilucidado esta Corte con ocasión del examen de casos que plantean la misma cuestión que se debate en el presente, resulta pertinente traer a colación los pronunciamientos en los que la Corporación ha plasmado su concepción acerca de la improcedencia de la acción de tutela cuando existen otros mecanismos de defensa judicial, así como sobre la imposibilidad de que un proceso de reestructuración de entidades públicas cause un perjuicio irremediable a los trabajadores desvinculados cuando precisamente para resarcir el daño que la terminación

de lo vínculo laboral les causa, se contempla indemnización.

En este sentido, conviene reiterar. dada la entidad temática de los casos, entre otras, la sentencia T-069 del 2001 en la que, con ponencia del H.M. Alvaro Tafur Galvis, la Sala Sexta de Revisión, con ocasión del examen de un caso con supuestos fácticos análogos a los que en esta oportunidad suscitan el amparo, el Magistrado Ponente consignó una muy completa síntesis de la jurisprudencia que la Corte Constitucional ha dictado en materia de desvinculación de servidores en el contexto de procesos de reestructuración de entidades, que persiguen su modernización, saneamiento fiscal y para la racionalización del gasto, en cuya virtud, se suprimen cargos de las plantas de personal y en los que a fin de resarcir el daño que causa la terminación del vínculo laboral, se contempla indemnización.

Ciertamente, en la ocasión en cita, se dijo:

“...

4.La existencia de otro medio de defensa judicial idóneo.

Al respecto, la Corte Constitucional ha sido enfática en que la procedencia de la tutela está sujeta a la ineficacia del medio de defensa judicial ordinario, ya que este puede ser suficiente para restablecer el derecho atacado, situación que solo podrá determinarse por el juez de tutela, en el caso concreto y frente a los hechos y material probatorio correspondiente,

Sobre el particular la jurisprudencia ha distinguido entre los asuntos que “son objeto de la definición judicial ordinaria y aquellas que caen bajo la competencia del juez constitucional, en relación con la efectividad e idoneidad del medio judicial indicado para proteger a cabalidad los derechos fundamentales”¹.

El respeto de la supremacía de la Constitución y, por lo mismo, su fuerza normativa, necesariamente lleva, en consecuencia, a que el juez ordinario estudie, aplicando la Constitución y las leyes, la legalidad del despido. Solo si dicha decisión judicial desconoce los derechos constitucionales de los trabajadores, la tutela se convertiría en mecanismo indispensable de protección.

Así las cosas la Corte ha de insistir en que ... es necesario en efecto evitar así darle a la acción de tutela “un enfoque y alcance equivocados, particularmente en lo que tiene que ver

con los criterios jurídicos de procedibilidad, los cuales atendiendo a lo establecido en los artículos 86 de la Constitución Política y 6º del Decreto 2591 de 1991, determinan el carácter eminentemente subsidiario de este mecanismo de defensa judicial”.

En armonía con los argumentos anteriores la corte concluye que el juez ordinario está en posibilidad de garantizar el respeto de los derechos constitucionales invocados.... Por lo que asistió razón al juez de segunda instancia al rechazar la procedencia de la acción de tutela por existencia de otro mecanismo de defensa judicial, en este caso, ante la Jurisdicción en lo Contencioso administrativo, el cual es idóneo para proteger a plenitud los derechos invocados.

....”

Como bien lo puso de presente el Consejo de Estado, la accionante podría acudir a la jurisdicción de lo Contencioso -Administrativo, por lo que es indudable la existencia de otro mecanismo de defensa judicial, lo cual hace, por este aspecto, improcedente la tutela.

De consiguiente, le resta a la Corte examinar si, en este caso, se está entonces frente a un perjuicio irremediable que permitiera concederla eventualmente como mecanismo de protección transitoria, al tenor del artículo 86 de la Constitución.

Reiteración de jurisprudencia: Ausencia de perjuicio irremediable o de violación de derechos constitucionales cuando para compensar la desvinculación se prevé la indemnización de los trabajadores cuyos cargos se suprimen de la planta de personal y esta se produce en el contexto de un proceso de reestructuración con miras a la racionalización del gasto, a la modernización de las entidades, y a la eficiencia y eficacia en el servicio.

Se reitera la antecitada Sentencia T-069 del 2001, en la que sobre esta temática, se dijo:

“

1. La ausencia de un perjuicio irremediable que permita conceder la tutela como mecanismo transitorio.

En efecto, como quiera que al momento de suprimir los cargos de los accionantes, se ordenó por parte del Hospital el pago de una indemnización, y que se encuentra probado en el expediente que esta se hizo efectiva, en el presente caso se confirma por este hecho la improcedencia actual de la acción de tutela. Máxime cuando, según lo dicho por ésta Corporación, el pago de una indemnización la excluye como mecanismo transitorio de protección de los derechos vulnerados por la supresión de los cargos en las reestructuraciones de las entidades públicas.

Concretamente en la sentencia SU-879/2000 con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, relativa al caso de la Caja Agraria, la Corte dijo que:

“(…)el pago de la anterior indemnización en principio excluye la posibilidad de conceder la presente acción como mecanismo transitorio, por cuanto el posible perjuicio irremediable que hubiera podido irrogar el despido masivo de los trabajadores de la Caja Agraria, a la fecha ha sido remediado mediante el pago de una indemnización cancelada en los términos de la convención colectiva y de las disposiciones legales vigentes en el momento de su reconocimiento. La indemnización por la terminación unilateral del contrato de trabajo, consagrada en el Decreto referido bajo el nombre de bonificación, constituye una reparación anticipada del daño que recibe el trabajador a causa de su despido, y por lo mismo excluye lógicamente la presencia del perjuicio irremediable”.

(…)

“A juicio de la Corte el pago de la indemnización mencionada repara efectivamente todos los perjuicios o daños que los accionantes alegan haber recibido – los anteriormente reseñados – pues les permite proveer a la satisfacción de sus necesidades vitales durante el período en que estén cesantes, descartando la situación de miseria económica que mencionan. Así, no existe un perjuicio irremediable e inminente, que exija del juez constitucional la adopción de medidas urgentes tendientes a evitar un daño grave. En lo que concierne a daño que se deriva del despido, este ha sido indemnizado en los términos legales, incluso respecto de aquellas personas que se encontraban en situaciones particulares que merecían una especial protección, como pudiera serlo el caso de las mujeres en estado de embarazo o lactancia, o los trabajadores afectados de enfermedades, o en situación de incapacidad médica.

Acogiendo la doctrina según la cual la reparación de un daño puede darse en forma

“restitutoria (devolución del mismo bien o restablecimiento de la situación afectada por la acción dañosa), reparadora (entrega de una suma equivalente al daño causado comprensiva del daño emergente y del lucro cesante) o compensatoria (entrega de una suma o de un bien que no repara el daño en su integridad pero mitiga sus efectos negativos)”², tenemos que la bonificación pagada a los ex trabajadores de la Caja Agraria, se ubica dentro de una de estas dos últimas categorías jurídicas de reparación del daño o perjuicio. Por ello, la Corte insiste en que la “reparación del daño” efectuada mediante la indemnización, “remedia” el perjuicio irrogado, por lo cual, aunque resulte obvio y parezca un juego de palabras, el mismo perjuicio ya no puede considerarse “irremediable”³

“En dicha ocasión la Corte Constitucional también destacó que el pago de la indemnización, impide que la supresión del cargo produzca un perjuicio irremediable.

Al respecto, expresó:

(...)

No debe olvidarse que la acción de tutela es de naturaleza residual y subsidiaria y no es procedente cuando quiera que existan otros medios de defensa judicial, a menos que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, lo que a juicio de la Corte no se encuentra fehacientemente acreditado en este proceso, sino que por el contrario consta en autos que a los demandantes se les reconocieron, como consecuencia de la supresión de sus cargos, unas indemnizaciones.(...:)

En el presente asunto, no se encuentra acreditado el perjuicio irremediable, pues no obstante que los accionantes fueron desvinculados de sus cargos, la administración departamental les reconoció y pagó la correspondiente indemnización. Y será la jurisdicción del trabajo la que decida si en dichos casos, si resulta procedente esta última o el reintegro y pago de los salarios dejados de percibir”⁴.

En el caso que ocupa la Corte, por haberse recibido la indemnización, se está entonces ante la vulneración consumada de un derecho y los demandantes deberán acudir a las vías judiciales ordinarias para obtener el eventual reintegro a su cargo.

En consecuencia la Corte no encuentra configurados los elementos señalados en el artículo

86 de la Constitución Política y deberá por este aspecto confirmar la sentencia de segunda instancia que rechazó por improcedente la tutela instaurada.

Resta sin embargo, dilucidar cuales fueron los reales criterios utilizados por la entidad demandada para desvincular de sus cargos a los accionantes de la tutela y si estos resultan ajustados, o no, a los principios y valores constitucionales aplicables en este tipo de procesos de reestructuración de entidades públicas.

...

4. El carácter legítimo de los criterios ligados a la eficiencia y economía en los procesos de reestructuración de entidades públicas.

Como se acaba de anotar, el coste para la entidad del régimen de cesantías al cual pertenecían los accionantes determinó que sus cargos fueran objeto de supresión preferentemente a aquellos que aceptaron el régimen establecido en la ley 50 de 1990.

Dicho análisis de costos determinó igualmente, como lo reconoce la entidad demandada, que se mantuviera en sus cargos a aquellas personas cobijadas por este régimen de retroactividad, pero cuya edad y proximidad a la jubilación hubiera hecho mucho mas onerosa para la entidad su desvinculación.

Lo que muestra en definitiva que fueron razones económicas y de “gasto eficiente del recurso” las que guiaron a la entidad en la selección de aquellos cargos de auxiliares de enfermería que debían ser suprimidos como consecuencia de las conclusiones de los estudios adelantados por la entidad, los cuales mostraban que debía adecuarse la planta de personal de auxiliares de enfermería a la demanda promedio del servicio buscando una prestación eficiente y rentable para la institución.

Tal análisis de costos encaminado a garantizar en las mejores condiciones posibles la prestación del servicio público de salud y particularmente la viabilidad financiera de la institución demandada, debe entonces ser objeto de escrutinio por la Corte para establecer si este ofrece una cobertura suficiente y legítima, a la luz de los preceptos constitucionales para justificar las decisiones que en este campo tomó la entidad demandada o si éste no podía ser opuesto al derecho que tenían los trabajadores de permanecer en sus cargos, aun

cuando ello resultará mas costoso para la entidad, en consideración al régimen de cesantías por el cual estaban cobijados.

Al respecto tres aspectos deben evaluarse en consideración de esta Corte. En primer lugar si razones de interés general ligadas a la propia eficiencia y eficacia de la función pública, pueden afectar ciertos derechos de los funcionarios, en cuanto ello pueda ser necesario para que el Estado cumpla sus cometidos.

En segundo lugar si esta afectación puede considerarse resarcida mediante una indemnización y por último si en el presente caso concretamente la aplicación de este criterio de eficiencia del gasto, implicó una verdadera discriminación violatoria del derecho a la igualdad como lo alegan los demandantes y lo consideró el juez de primera instancia, o si simplemente se enmarca dentro del ejercicio legítimo de las facultades que tiene la administración en búsqueda de la prestación eficiente del servicio público de salud.

En relación con el primer aspecto la jurisprudencia de la Corte ha efectivamente reconocido que por motivos de interés general, ligadas a la propia eficacia y eficiencia de la función pública, derechos de los trabajadores pueda verse afectados. Así por ejemplo en relación con los derechos a la estabilidad y la promoción de funcionarios de carrera la Corte dijo claramente en la sentencia C-527/94 con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero lo siguiente:

“En ese mismo orden de ideas, el derecho a la estabilidad y a la promoción según los méritos de los empleados de carrera no impide que la administración, por razones de interés general ligadas a la propia eficacia y eficiencia de la función pública, pueda suprimir determinados cargos, por cuanto ello puede ser necesario para que el Estado cumpla sus cometidos. Por consiguiente, cuando existan motivos de interés general que justifiquen la supresión de cargos en una entidad pública, es legítimo que el Estado lo haga, sin que puedan oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios ya que éstos deben ceder ante el interés general.”

Razones de eficiencia y de racionalización del gasto público han sido igualmente reconocidas para justificar la limitación de ciertos derechos de los trabajadores como resultado de la supresión de sus cargos dentro de un proceso de reestructuración como lo recuerda la Sentencia T1020/99 con ponencia de los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio

Barrera Carbonell, en los siguientes términos:

“Ciertamente, en Sentencia T-729 de noviembre 26 de 1998 (M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara) que decidió una tutela sobre una situación semejante a la que aquí se examina, en la que a semejanza de lo que aquí sucede, se pretendía por los trabajadores de la Secretaría de Obras Públicas de la Gobernación del Cauca el reintegro a sus empleos, pese a que estos habían sido suprimidos, como consecuencia de la supresión y liquidación de la misma, la Sala Sexta⁵ de Revisión de la Corte Constitucional en términos categóricos puntualizó que no hay lugar al reintegro de empleados públicos -así gocen de fuero sindical- cuando la terminación del vínculo laboral se debe a la supresión del cargo como consecuencia de la liquidación y supresión de una dependencia que se produce en el marco de un proceso de reestructuración administrativa, pues, en todo caso prevalece el interés general, que efectivamente tiene la colectividad en que haya racionalidad en las plantas estatales de modo que, por esta vía, se racionalice el gasto público y se asegure eficiencia y eficacia en la gestión pública, lo cual es imperioso en situaciones de déficit fiscal y de crisis en las finanzas de los entes territoriales.

Al analizar este punto, en la providencia que se cita, se dijo:

“... estima pertinente la Sala recabar en que no puede impedirse el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, ni la consecución de las finalidades sociales del Estado, y por ende la primacía de los derechos e intereses generales, so pena de hacer prevalecer los derechos individuales; igualmente, tampoco existen derechos absolutos, en la medida en que todos están supeditados a la prevalencia del interés colectivo.”(...)”⁶.

Son pues plenamente válidas y acordes con los principios constitucionales las razones de eficacia y eficiencia invocadas en el marco de la consecución de los fines del Estado.

No debe olvidarse de otro lado que como lo recuerda el artículo 365 de la constitución Política “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado” y es deber de este “asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”. Y que en este caso, el servicio público de salud, no escapa a dicho imperativo.

En el caso que estudia la Corte, los derechos de los funcionarios a los cuales les fue suprimido su cargo, debieron ceder ante los argumentos económicos, que obligaron a la

entidad a buscar las alternativas mas acordes con los imperativos de eficiencia que orientaron el proceso de reestructuración emprendido.

Sin embargo y dado que la supresión de cargos así sea con los fines anotados implica necesariamente un daño, surgía el deber de reparación por parte del Estado.

Al respecto, como lo dijo la Corte en la Sentencia T374/2000 con ponencia del Magistrado Tafur Galvis:

“(…)si bien es cierto que el daño puede catalogarse como legítimo porque el Estado en función de la protección del interés general puede determinar el número de sus funcionarios esto no implica que el trabajador retirado del servicio tenga que soportar íntegramente la carga específica de la adecuación del Estado, ella debe ser asumida por toda la sociedad en razón del principio de igualdad de todos ante las cargas públicas. Por ello se trata de una indemnización reparatoria fundamentada en el reconocimiento que se hace a los derechos adquiridos en materia laboral.

Las anteriores consideraciones permiten concluir, como lo hizo la Corte en la misma sentencia que: “la aparente pugna entre la potestad que tiene Estado para modificar, aumentar o disminuir su planta de personal de acuerdo con las necesidades fiscales, la disponibilidad presupuestal, la política de gasto, etc; y el derecho que tiene el trabajador a no ser removido de su cargo sino por justa causa, encuentra solución final y justa en la medida prevista por la ley para paliar los efectos de la desaparición del cargo”.

Así, aceptada pues la posibilidad de invocar legítimamente razones de eficacia y eficiencia para la afección de los derechos de los funcionarios involucrados en los procesos de reestructuración de las entidades públicas, mediando eso si la correspondiente indemnización que resarza el daño causado a sus intereses..

Las decisiones que afectaron a los demandantes se inscribieron dentro de una política de racionalización de costos, en la que de manera objetiva debía optarse por aquellas alternativas que garantizaran a la entidad los mayores niveles de sostenibilidad financiera y el acatamiento de los “criterios técnico-misionales” discutidos con el Ministerio de Salud y objeto del convenio de desempeño No 000429 del 20 de diciembre de 1999.

Claramente fue entonces la necesaria racionalización de costos implicada en tal convenio y no la intención de “castigar” a los funcionarios cobijados por el régimen de retroactividad de cesantías por la opción que habían ejercido como se lo autorizaba la ley, la que terminó haciendo que los cargos implicados en el proceso de reestructuración fueran en su mayoría la de aquellos empleados sometidos a dicho régimen.

Fue igualmente dicha racionalización la que llevó a la entidad a abstenerse de suprimir los cargos de aquellas personas próximas a jubilarse⁴, cuyos costos prestacionales hubieran sido más altos para la entidad.

En la medida en que como ya se ha dicho resulta legítimo que el Estado tome en cuenta razones de eficiencia y de racionalidad en las plantas estatales y que fueron precisamente estos los considerados en el presente proceso, respetando claro el derecho de los empleados a recibir una indemnización como resarcimiento por el daño que se les hubiera causado ante la necesidad de hacer primar el interés general, debe la Corte descartar los argumentos de los demandantes y así lo decidirá.

Conclusión

Al tenor de los argumentos expuestos la Corte no encuentra reunidos los elementos de procedibilidad de la acción de tutela por existencia de otro mecanismo de defensa judicial idóneo al cual pueden acudir los demandantes, así como por la ausencia de un perjuicio irremediable que permitiera concederla como mecanismo de protección transitoria.

...”

El Caso Concreto: La indemnización impide que la desvinculación del trabajador como resultado de la supresión del cargo en un proceso de reestructuración produzca perjuicio irremediable y hace improcedente el reintegro –Reiteración de jurisprudencia

Así las cosas, es del caso reiterar la que ha sido jurisprudencia constante de esta Corte en la que claramente ha definido que no se puede aducir desconocimiento de los derechos sindicales ni del derecho al trabajo ni menos pretender el reintegro de trabajadores cuyo cargo se ha suprimido en el contexto de un proceso de reestructuración, pues, para resarcir los daños que pueda causarles la desvinculación, precisamente se contempla indemnización.

En particular, se reiteran la Sentencia T-1020 de 1999, del mismo ponente que sobre estas mismas premisas resolvió un caso análogo, planteado por la supresión de los cargos de la Secretaria de Obras Públicas del Municipio de Pitalito, así como el auto de Sala Plena de Marzo 21 del 2000 que desestimó la solicitud de Nulidad de la mencionada Sentencia al reiterar que la reparación del daño mediante la indemnización se conforma con los lineamientos dados por el Comité de Libertad Sindical de la OIT, en los casos en que los trabajadores deban ser desvinculados como consecuencia de la supresión de sus cargos a raíz de procesos de reestructuración.

Añádese a lo anterior que esta misma línea de pensamiento se ratificó en la Sentencia, T-069 del 2001 (M.P. Dr. Alvaro Tafur Galvis).

Es, pues, del caso, confirmar la Sentencia del Consejo de Estado, comoquiera que los supuestos fácticos de este caso se adecúan a las Sentencia T436 del 2000 la que, en aras de la prosperidad de sus pretensiones, erróneamente invoca la tutelante.

IV. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR la Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, de fecha siete (7) de Septiembre del dos mil (2000), que negó por improcedente la acción de tutela interpuesta por la Presidenta del Sindicato de la Empresa Social del Estado Instituto de Salud de Bucaramanga, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo.- Por secretaría líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

FABIO MORON DIAZ

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Así fue considerado en la sentencia T-436 de 2000 y reiterado en la sentencia SU.1067/2000 M.P. Fabio Morón Díaz, en los siguientes términos:

“Empero la Corte ya ha avanzado bastante en la distinción entre las materias que son objeto de la definición judicial ordinaria y aquellas que caen bajo la competencia del juez constitucional, en relación con la efectividad e idoneidad del medio judicial indicado para proteger a cabalidad los derechos fundamentales.

La Corte, en torno al tema, ha manifestado que el medio judicial alternativo, capaz de hacer improcedente la tutela, “tiene que ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violado o se proteja de su amenaza, es decir, tiene que existir una relación directa entre el medio de defensa judicial y la efectividad del derecho”, a lo cual agregó esta Corporación que, “de no ser así, mal puede hablarse de medio de defensa y, en consecuencia, aun lográndose por otras vías judiciales efectos de carácter puramente formal, sin concreción objetiva, cabe la acción de tutela para alcanzar que el derecho (el de naturaleza constitucional fundamental) deje de ser una utopía” (subraya la Corte. Sentencia T-03 del 11 de mayo de 1992).

Asimismo, ha afirmado la Corte en el caso López Anaya que “la existencia del medio judicial alternativo, suficiente para que no quepa la acción de tutela, debe apreciarse en relación con el derecho fundamental de que se trata, no respecto de otros” (negritas del texto original), lo

que significa, según esa reiterada jurisprudencia, que “un medio judicial únicamente excluye la acción de tutela cuando sirve en efecto y con suficiente aptitud a la salvaguarda del derecho fundamental invocado” (subraya la Corte).

“En consecuencia -ha añadido la Corte-, si dicho medio protege derechos distintos, es viable la acción de tutela en lo que concierne al derecho que el señalado medio no protege, pues para la protección de aquél se entiende que no hay otro procedimiento de defensa que pueda intentarse ante los jueces”.

“Desde este punto de vista -prosigue- es necesario que el juez de tutela identifique con absoluta precisión en el caso concreto cuál es el derecho fundamental sujeto a violación o amenaza, para evitar atribuirle equivocadamente una vía de solución legal que no se ajusta, como debería ocurrir, al objetivo constitucional de protección cierta y efectiva (artículos 2, 5 y 86 de la Constitución)” (Sentencia T-441 del 12 de octubre de 1993).

Ello explica el mandato del artículo 6, numeral 1, del Decreto 2591 de 1991, a cuyo tenor “la existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante” (subraya la Sala).

2 Sentencia C- 531 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Sentencia SU-879/2000 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

4 Sentencia T-729 de 1.998.M.P. Hernando Herrera Vergara

5 Integrada también por los H. Magistrados Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz.

6 Sentencia T1020/99 M.P Vladimiro Naranjo Mesa. Antonio Barrera Carbonell